# ÉVALUATION DES PROGRAMMES DE LOGEMENT SOCIAL EN MILIEU URBAIN

SERVICES DE VÉRIFICATION
ET D'ÉVALUATION

AU COEUR DE L'HABITATION
Canada

100-04268/

# ÉVALUATION DES PROGRAMMES DE LOGEMENT SOCIAL EN MILIEU URBAIN

décembre 1999

**Préparé par les**
**Services de vérification et d'évaluation**
**Société canadienne d'hypothèques et de logement**

**This report is also available in English under the title : *Evaluation of the Urban Social Housing Programs***
**Pour de plus amples renseignements : 1-800-668-2642 ou chic@cmhc-schl.gc.ca**

# Table des matières


| | Page |
|---|---|
| Résumé | i |
| 1 Introduction | 1 |
| 1.1 L'évaluation | 1 |
| 1.2 Évolution des programmes | 3 |
| 2 Clientèles cibles des programmes et profil des locataires | 12 |
| 2.1 Principales constatations | 12 |
| 2.2 Introduction | 12 |
| 2.3 Ciblage de la clientèle des programmes | 14 |
| 2.4 Types de ménages servis : caractéristiques par programme | 17 |
| 3 Satisfaction des locataires et qualité de la vie | 20 |
| 3.1 Principales constatations | 20 |
| 3.2 Introduction | 20 |
| 3.3 Retombées des programmes sur les conditions de logement et la qualité de la vie | 21 |
| 3.4 Satisfaction des locataires | 22 |
| 3.5 Qualité, taille et abordabilité des logements | 23 |
| 3.6 Bien-être social | 26 |
| 3.7 Habilitation économique | 29 |
| 4 L'état, l'entretien et la réparation des logements | 34 |
| 4.1 Principales constatations | 34 |
| 4.2 Introduction | 35 |
| 4.3 État matériel des parcs de logement | 36 |
| 4.4 Fonds de réserve de remplacement | 38 |
| 5 Gestion des logements | 43 |
| 5.1 Principales constatations | 43 |
| 5.2 Gestion des logements : organisation et objectifs | 44 |
| 5.3 Problèmes de gestion | 49 |
| 5.4 Satisfaction des groupes de parrainage | 52 |

# Table des matières


6 Frais d'exploitation des ensembles de logements sans but lucratif et des ensembles de logements pour Autochtones en milieu urbain ..... 55

6.1 Principales constatations ..... 55

6.2 Éléments du coût par logement ..... 56

6.3 Caractéristiques des ensembles ..... 59

6.4 Comparaisons entre ensembles aux frais élevés et ensembles aux frais peu élevés ..... 61

6.5 Comparaison avec les frais d'exploitation des logements du marché ..... 63

6.6 Efficience de l'aide au logement sans but lucratif et du supplément au loyer ..... 65

7 Résumé des principales constatations ..... 70

7.1 Clientèles cibles ..... 70

7.2 Qualité de la vie ..... 71

7.3 État des logements ..... 71

7.4 Efficacité de la gestion ..... 72

7.5 Frais et efficience ..... 73

# RÉSUMÉ

L'*Évaluation des programmes de logement social en milieu urbain* réalisée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) se rapporte au Programme de logement sans but lucratif, au Programme de supplément au loyer et au Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain appliqués depuis 1973. Ces programmes constituaient les principaux volets de la stratégie pour le logement social en milieu urbain introduite par le gouvernement fédéral en 1985. Bien que ces programmes aient cessé de bénéficier de nouveaux engagements en 1993, on continue de subventionner le parc d'ensembles résidentiels existants. Veuillez noter que le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL), les ensembles de logements coopératifs et les ensembles de logements spéciaux faisaient aussi partie de la stratégie pour le logement social en milieu urbain de 1986, mais qu'ils ne sont pas inclus dans la présente évaluation. Le Programme de logement public et le Programme de logement à dividendes limités ne font pas non plus partie de cette évaluation, ni les programmes de logement provinciaux unilatéraux.

**Description des programmes**

L'évaluation traite surtout des programmes en application entre 1986 et 1993, mais elle couvre également d'autres versions administrées avant 1986.

Le Programme de logement sans but lucratif a été initialement mis en oeuvre en 1973 pour consentir des prêts hypothécaires à faible taux d'intérêt et des subventions de démarrage à des groupes de logement locatif sans but lucratif privés et publics. Les programmes révisés de 1978 offraient une aide mensuelle pour combler l'écart entre les frais d'exploitation des ensembles et les loyers du marché, le reste des crédits servant à réduire les loyers des locataires à faible revenu. Les versions de 1973 et de 1978 du programme favorisaient, à l'intérieur des ensembles, l'emménagement de ménages ayant différents niveaux de revenu (faible et modeste). Par contre, dans sa version de 1986, le programme visait à offrir une aide au logement locatif pour les ménages à faible revenu seulement. Les subventions mensuelles servaient à combler l'écart entre les frais d'exploitation des ensembles et les recettes de location, au moyen d'une échelle des loyers proportionnés au revenu.

La SCHL administrait le financement dans le cadre du programme de 1973. Dans la version de 1978 du Programme de logement sans but lucratif, les gouvernements provinciaux se voyaient offrir une portion (environ 50 %) du portefeuille d'ensembles sans but lucratif et la SCHL administrait le reste. Dans la version de 1986 des accords fédéraux-provinciaux de logement social, les gouvernements provinciaux obtenaient le droit d'administrer le programme de logement sans but lucratif à condition d'injecter assez de crédits pour accroître de 33 % le nombre total de logements neufs. Par conséquent, la plus grande partie du Programme de logement sans but lucratif est administrée par les provinces.

Le parc de logements sociaux compte environ 236 000 logements sans but lucratif.

Le Programme de supplément au loyer, initialement mis en oeuvre en 1973, offrait une aide aux locataires à faible revenu d'immeubles sélectionnés sans but lucratif et privés de logements locatifs afin de réduire leur loyer mensuel d'une marge définie par une échelle de loyer en fonction du revenu. Les organismes provinciaux d'habitation assumaient l'administration du programme et la moitié des frais.

Le programme a été confirmé dans le cadre de la stratégie pour le logement social en milieu urbain de 1986 en tant qu'option de rechange efficiente au logement sans but lucratif. Selon les paramètres des accords fédéraux-provinciaux de mise en oeuvre du logement social de 1986, les provinces qui fournissaient suffisamment de crédits pour accroître de 33 % le nombre de logements neufs recevaient le droit d'administrer le programme.

Le parc de logements sociaux compte environ 47 000 logements bénéficiant d'un supplément au loyer.

Le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain a été lancé dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif de 1978, 400 logements étant affectés aux groupes de logement sans but lucratif pour Autochtones en milieu urbain. Comme dans le cas du programme ordinaire, l'aide financière était versée sous forme d'une subvention mensuelle permettant de réduire les frais d'exploitation des ensembles au niveau des loyers du marché, le reste des crédits permettant à des ménages à faible revenu d'occuper des logements de l'ensemble en payant un loyer en fonction de leur revenu.

Ces premiers ensembles d'habitation pour Autochtones en milieu urbain ont connu des difficultés financières parce que la plupart des familles autochtones étaient incapables de payer le loyer des logements non subventionnés. On a donc dû ajouter une aide enrichie au début des années 1980. Cette aide compensait l'écart total entre les frais d'exploitation des ensembles et les recettes de location d'après une échelle de loyer en fonction du revenu, de sorte que tous les logements des ensembles ont été accordés à des ménages autochtones à faible revenu.

Le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain a été intégré à la stratégie pour le logement social en milieu urbain, sans modifications importantes par rapport à sa version de 1982. En vertu des accords de mise en oeuvre fédéraux-provinciaux du logement social, les gouvernements provinciaux qui participent au partage des frais administrent le programme sur leur territoire.

Le parc de logements sociaux compte environ 10 000 logements pour Autochtones en milieu urbain.

**Résultats de l'évaluation**

Clientèle cible

L'un des objectifs de la stratégie pour le logement social en milieu urbain introduite par le gouvernement fédéral en 1986 était de canaliser l'aide au logement vers les ménages éprouvant des besoins impérieux de logement. On considère qu'un ménage est aux prises avec des besoins impérieux s'il doit consacrer 30 % de son revenu ou plus pour trouver un logement de taille et de qualité convenables sur le marché privé (*contrôle du revenu*) et s'il occupe actuellement un logement défectueux (p. ex. sans salle de bains et/ou nécessitant d'importantes réparations), de taille insuffisante (surpeuplé) et (ou) non abordable (c'est-à-dire que les frais de logement équivalent à 30 % ou plus de son revenu) (*contrôle du logement*).

L'opération d'évaluation vise à estimer dans quelle mesure les programmes servent les ménages éprouvant des besoins impérieux de logement selon le contrôle de revenu, et il semble à ce chapitre que la stratégie pour le logement social en milieu urbain soit une réussite indéniable. Quatre-vingt-treize pour cent (93 %) des clients du Programme de logement sans but lucratif version 1986, 96 % des clients du Programme de supplément au loyer de 1986 et 96 % des bénéficiaires du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain ont un revenu inférieur au plafond de revenu définissant les besoins impérieux (PRBI).

En fait les versions de 1986 des programmes de logement social en milieu urbain ont généralement mieux fait à ce chapitre que les versions antérieures, puisque la proportion de clients dans la catégorie des ménages aux prises avec des besoins impérieux était de 78 % pour le Programme de logement sans but lucratif de 1978, de 90 % pour le programme de logement sans but lucratif de 1973, de 99 % pour le Programme de supplément au loyer de 1973 et de 92 % pour le programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1978. (Notons que les programmes antérieurs à 1986 n'étaient pas explicitement canalisés vers les ménages éprouvant des besoins impérieux de logement.)

Effets sur les conditions de logement, la qualité de la vie et le bien-être social et économique

La stratégie pour le logement social en milieu urbain a permis d'améliorer les conditions de logement des clients. Soixante-quinze pour cent (75 %) des bénéficiaires du Programme de logement social sans but lucratif de 1986 ont dit que leur logement actuel était meilleur que leur logement antérieur (65 % des locataires d'un logement des versions de 1978 et de 1973 du Programme de logement sans but lucratif). Soixante-cinq pour cent (65 %) des clients du Programme de supplément au loyer (60 % de la version de 1973) et 76 % des locataires du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain (66 % pour la version de 1978) ont déclaré que leur logement actuel était en meilleur état que leur logement antérieur. Ces taux sont tous plus élevés que ce que déclarent les locataires des logements locatifs du marché privé, puisque seulement 43 % de ces derniers estiment que leur logement actuel constitue une amélioration par rapport à leur logement précédent.

Les programmes ont également permis d'améliorer globalement la qualité de vie de nombreux clients. Quarante-six pour cent (46 %) des bénéficiaires du Programme de logement sans but lucratif de 1986 (55 % de la version de 1973 et 45 % de la version de 1978) ont déclaré que, dans l'ensemble, leur qualité de vie s'était beaucoup améliorée depuis leur emménagement, tandis que 43 % des bénéficiaires du Programme de supplément au loyer (50 % de la version de 1973) et 53 % des clients du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain (46 % pour la version de 1978) ont fait la même affirmation. Vingt-sept pour cent (27 %) des ménages louant un logement du marché privé indiquent que, règle générale, leur qualité de vie s'est beaucoup améliorée depuis qu'ils ont emménagé.

Les programmes de logement sans but lucratif ont permis d'améliorer notablement le bien-être social des résidents, comme le démontre l'accroissement de leur réseau social, de leur participation au sein de leur collectivité et de leur sentiment de sécurité. Les retombées du Programme de supplément au loyer sont plus modestes dans ce domaine, tandis que le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain dépasse les autres programmes quant aux différents indicateurs de bien-être émotif. Cependant, les programmes de logement social en milieu urbain ne sont pas parvenus à donner à leurs clients non âgés la motivation ou des occasions pour améliorer leur autonomie économique à long terme.

Conditions de logement actuelles et satisfaction des clients

Selon l'évaluation, les problèmes de qualité des logements des bénéficiaires du Programme de logement sans but lucratif de 1986 sont très rares (3,2 % des locataires ont indiqué que leur logement avait besoin de réparations importantes), alors qu'ils sont moyennement fréquents chez les clients du Programme de supplément au loyer (11 % comparativement à 9,6 % chez les locataires du marché) et très fréquents chez les bénéficiaires du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain (20 %).

Les besoins de réparation moyens étaient faibles pour les logements du Programme sans but lucratif (400 $ par habitation), modérés pour les logements du Programme de supplément au loyer (900 $) et élevés pour les logements du Programme pour Autochtones en milieu urbain (2 200 $). L'évaluation laisse supposer que ce coût élevé pour les logements du Programme pour Autochtones en milieu urbain est attribuable à leur dispersement, au fait qu'il s'agit de logements individuels avec entrée privée et qu'ils s'agit de logements acquis (en effet, les besoins de réparations sont plus élevés pour les logements avec entrée privée et les logements provenant du marché de la revente).

Selon l'évaluation, la fréquence des problèmes relatifs à la taille de logement (surpeuplement) est inférieure aux logements du marché privé (8 %) pour les logements du Programme de logement sans but lucratif et du Programme de supplément au loyer (6 et 4 % respectivement) mais supérieure pour les logements du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain (14 %).

La fréquence d'un problème d'abordabilité est élevée (47 % des clients du Programme de logement sans but lucratif de 1986, 51 % des bénéficiaires du Programme de supplément au loyer

et 60 % des clients du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain, ce qui se compare aux ménages habitant un logement locatif privé (48 %). Ces chiffres correspondent à ce qui a déjà été relevé dans le cadre d'autres évaluations de programmes (Programme de logement public et Programme fédéral des coopératives d'habitation, par exemple)

Cette tendance dénotant un haut degré de non-abordabilité est attribuable à différents facteurs : certaines provinces fixent le seuil d'abordabilité de leur échelle des loyers proportionnés au revenu (LPR) à 30 %, les autorités de l'aide sociale établissent la composante logement de la prestation d'aide sociale à plus de 30 %, les locataires manquant aux obligations de leur bail doivent payer le loyer du marché, le retard à faire rapport d'une réduction de revenu, des frais de services publics plus élevés que prescrit et l'inclusion de l'éclairage et de la cuisson dans les frais de chauffage.

La satisfaction des clients par rapport à leur logement actuel est élevée bien qu'elle soit généralement plus faible pour les locataires des programmes postérieurs à 1985 que pour les locataires des programmes antérieurs à 1986. Une proportion de 56 % des locataires du Programme de logement sans but lucratif de 1986 se disent très satisfaits de leur logement (comparativement à 65 % des locataires de la version de 1978 et à 61 % de ceux de la version de 1973 du même programme). Quarante et un pour cent (41 %) des bénéficiaires du Programme de supplément au loyer de 1986 (comparativement à 55 % de la version de 1973 de ce programme) et 60 % des clients du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1986 (contre 54 % de la version de 1978) affirment être très satisfaits de leur logement actuel.

Gestion des ensembles

Comme on a mis fin au financement de nouveaux ensembles de logements sociaux en milieu urbain, l'évaluation met l'accent sur la gestion du parc plutôt que sur la production des logements. Selon les gestionnaires du portefeuille de la SCHL, environ un groupe de logement sans but lucratif sur dix et un groupe de logement pour Autochtones urbains sur six avec lesquels ils traitent éprouvent régulièrement des problèmes de gestion. Les gestionnaires d'ensembles déclarent, pour leur part, être aux prises avec de graves problèmes de gestion dans une proportion d'un sur dix, les réparations et l'entretien constituant un problème dans les ensembles anciens et la perception des loyers étant un problème dans les ensembles plus récents. Une proportion importante des gestionnaires des ensembles du Programme de logement pour les Autochtones en milieu urbain et du Programme de logement sans but lucratif se disent insatisfaits du niveau de formation offert aux membres de leur personnel ou de leur conseil d'administration.

Les gestionnaires de portefeuille de la SCHL déclarent qu'environ 5 % des ensembles sans but lucratif ont éprouvé de graves difficultés financières au cours des cinq années précédentes. Les facteurs ayant contribué à cette situation sont une piètre gestion immobilière, des conditions de marché localement difficiles, le mauvais état de l'immeuble et des problèmes de surpeuplement. Une autre cause relevée par les gestionnaires de portefeuille de la SCHL dépend d'une anomalie de la formule de subvention des ensembles sans but lucratif produits dans le cadre du programme de 1978, qui a pour effet de réduire la subvention lorsque les taux d'intérêt sont à la baisse.

L'évaluation a mis en lumière une préoccupation particulière : les gestionnaires d'ensembles ont-ils constitué une réserve suffisante de fonds pour couvrir les besoins de réparation actuels et futurs? L'évaluation a démontré que la réserve de remplacement dépassait les besoins de réparation actuels dans 85 % des ensembles sans but lucratif privés mais dans seulement 33 % des ensembles de logements pour Autochtones en milieu urbain. Moins d'ensembles de logements publics sans but lucratif disposaient d'une réserve que les ensembles administrés par des organisations privées, parce que plusieurs provinces dégagent des crédits spéciaux pour financer les travaux de réparation. Les données dont nous disposons ne nous permettent pas d'établir si les réserves constituées sont suffisantes pour répondre aux besoins de réparation à long terme.

Coût des ensembles du Programme de logement sans but lucratif et du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain

Les besoins de subvention des ensembles sans but lucratif du programme de 1986 étaient plus élevés que ceux des ensembles des versions de 1973 et 1978 du programme, ce qui s'explique par des recettes inférieures et des frais d'ensembles plus élevés.

La faiblesse des recettes vient de ce que les ensembles sans but lucratif du programme de 1986 servent des ménages à faible revenu payant un loyer proportionné à leur revenu (LPR) (tandis que dans le cadre des programmes antérieurs, les ensembles logeaient à la fois des ménages à revenu modeste payant un loyer du marché et des ménages à faible revenu payant un LPR).

L'importance des coûts est attribuable à des frais de remboursement hypothécaire plus élevés, lesquels proviennent à leur tour d'une augmentation des coûts en immobilisations découlant de l'inflation que nous avons connue de 1973 à 1993.

Les frais d'exploitation (services publics, entretien, impôts, administration, réserves de remplacement et autres dépenses) sont moins élevés pour les ensembles du programme de 1986 que pour les ensembles ayant fait l'objet d'un engagement avant 1986, parce que les premiers sont plus récents, qu'ils respectent des normes plus élevées et qu'il sont donc moins coûteux à exploiter et à entretenir. L'évaluation a établi que les frais d'exploitation des ensembles sans but lucratif se comparent aux frais courants des immeubles du secteur privé.

| **Éléments du coût par logement selon le programme (en dollars constants de 1994)** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | **Sans but lucratif** | | | **Autochtones en milieu urbain** | |
| | **1973** | **1978** | **1986** | **1978** | **1986** |
| **Recettes totales par logement** | 5 029 $ | 5 190 $ | 3 068 $ | 3 978 $ | 4 061 $ |
| **Dépenses totales par logement** | 6 892 $ | 8 693 $ | 9 692 $ | 11 420 $ | 14 108 $ |
| **Versements hypothécaires par logement** | 1 366 $ | 4 527 $ | 6 194 $ | 5 910 $ | 7 956 $ |
| **Autres frais par logement** | 5 526 $ | 4 166 $ | 3 498 $ | 5 510 $ | 6 152 $ |

Les besoins de subvention ont également augmenté entre les versions de 1978 et de 1986 du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain, et ce, presque exclusivement en raison d'une augmentation des dépenses des ensembles (les recettes ayant très peu varié puisque les deux versions du programme étaient canalisées vers les ménages à faible revenu et offraient des subventions surmajorées).

Les charges de remboursement hypothécaire des ensembles du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1986 sont plus élevées que pour la version de 1978 du même programme, et ce, sensiblement pour les même raisons évoquées dans le cas du Programme de logement sans but lucratif. Toutefois, les frais d'exploitation sont également plus élevés, une situation qui diffère de ce que l'on a vu pour le parc de logements sans but lucratif. On peut l'expliquer par le fait qu'un plus grand nombre relatif d'ensembles sont situés en Ontario et en Colombie-Britannique dans le cadre de la version de 1986 du programme que dans celle de 1978, l'évaluation ayant démontré que la plupart des ensembles enregistrant des dépenses élevées sont dans ces deux provinces. L'évaluation permet aussi de constater que les frais d'exploitation des ensembles de logement pour Autochtones en milieu urbain dépassent la plage courante des ensembles locatifs du marché.

Il existe également des écarts quant aux recettes et aux dépenses entre le Programme de logement sans but lucratif et le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain. Règle générale, les recettes des ensembles de ce dernier programme sont plus élevées que celles des ensembles du Programme de logement sans but lucratif de 1986, parce que dans le premier cas, on sert davantage de familles. Elles sont inférieures à celles des ensembles des programmes de 1973 et 1978, parce qu'on loge davantage de ménages à faible revenu plutôt qu'un mélange de ménages à revenu modeste et à faible revenu.

Les charges hypothécaires, les dépenses d'entretien et les frais d'exploitation des ensembles pour Autochtones en milieu urbain sont plus élevés, ce qui découle en partie des différences quant aux types de logement et aux méthodes d'acquisition. Les logements financés dans le cadre du Programme pour Autochtones en milieu urbain sont relativement plus dispersés, avec entrée privée (maisons individuelles isolées, maisons en rangée, etc.), lesquels sont relativement plus coûteux à bâtir, à entretenir et à exploiter que les immeubles d'appartements.

En outre, ce programme finance proportionnellement plus de logements acquis, qui coûtent plus cher à entretenir et à exploiter que des immeubles neufs. L'évaluation démontre que les logements pour Autochtones en milieu urbain sont plus onéreux à entretenir et à exploiter que les logements du Programme sans but lucratif, même lorsque l'on neutralise l'effet du type de logement et de l'emplacement.

Efficience

Règle générale, le montant de la subvention initiale des logements sans but lucratif est plus élevé en dollars non indexés que le montant de la subvention des logements du Programme de supplément au loyer, mais y deviennent inférieurs avec le temps parce que les paiements hypothécaires, qui représentent une portion du coût initial ne sont pas touchés par l'inflation,

tandis que tous les coûts de subvention du Programme de supplément au loyer augmentent avec l'inflation. Cette différence quant à l'évolution des coûts a fréquemment donné lieu au débat « Quelle méthode est plus efficiente avec le temps? »

Pour répondre à cette question, nous avons, dans le cadre de l'évaluation, examiné les documents portant sur le rapport coût-efficacité du Programme de logement sans but lucratif comparativement à celui du Programme de supplément au loyer. Les études sont loin d'être unanimes. Celles qui calculent les coûts en dollars non indexés sont plus enclines à conclure que le Programme de logement sans but lucratif est plus efficient parce que les coûts à long terme de ce programme ont tendance à chuter comparativement aux coûts du Programme de supplément de loyer. Les études qui calculent les coûts en dollars constants concluent plus volontiers que le programme de supplément de loyer fait un meilleur usage des ressources financières ou, pour le moins égal, parce que l'avantage de coût que détient le Programme sans but lucratif dans les années ultérieures seront grandement minimisés tandis que l'on donnerait plus de poids au désavantage quant au coût initial.

Selon ces études, l'évaluation conclut qu'il est impossible d'établir quelle forme d'aide est la plus efficiente

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

---

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

# 1. INTRODUCTION

L'*Évaluation des programmes de logement social en milieu urbain* par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) se rapporte au Programme de logement sans but lucratif, au Programme de supplément au loyer et au Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain. L'évaluation a commencé avant le budget fédéral d'avril 1993, qui a mis un terme au financement des nouveaux engagements en vertu de ces programmes après l'exercice financier 1993-1994.

## 1.1 L'évaluation

**Portée**

L'évaluation a pour objet :

- toutes les versions du **Programme de logement sans but lucratif** fédéral en vigueur depuis le 1er janvier 1973 :

- le Programme de logement sans but lucratif de 1973 à 1978 créé en vertu de l'article 27 de la *Loi nationale sur l'habitation* (LNH), autrefois appelé Programme aux termes de l'article 15.1, mais appelé dans le présent rapport *Programme de logement sans but lucratif de 1973*. Pour les besoins de la présente évaluation, ce programme inclut les ensembles de logement sans but lucratif pour lesquels des fonds ont été engagés à compter du 1er janvier 1973 (ce qui comprend certains ensembles mis en oeuvre en vertu de l'article 26 de la LNH, autrefois l'article 15),

**Exclusion des coopératives d'habitation**

Les coopératives financées en vertu de l'article 61 et de l'article 95 de la LNH et les coopératives bénéficiant d'un prêt hypothécaire indexé (PHI) sont exclues de la présente évaluation puisqu'elles ont fait l'objet d'un examen séparé, réalisé par la SCHL en 1992, et consigné dans un rapport intitulé *Évaluation du programme fédéral des coopératives d'habitation*. .

- le Programme de logement sans but lucratif de 1978 à 1985 créé en vertu de l'article 95 de LNH, autrefois appelé Programme aux termes de l'article 56.1, mais appelé dans le présent rapport *Programme de logement sans but lucratif de 1978*,

- le Programme de logement sans but lucratif de 1986 à 1993 mis en oeuvre en vertu de l'article 95 de la LNH, faisant autrefois partie du Programme aux termes de l'article 56.1, mais appelé dans le présent rapport *Programme de logement sans but lucratif de 1986*,

mais ne se rapporte pas aux ensembles de logements spéciaux et aux ensembles de logement avec services de soins spéciaux;

# 1. INTRODUCTION

L'*Évaluation des programmes de logement social en milieu urbain* par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) se rapporte au Programme de logement sans but lucratif, au Programme de supplément au loyer et au Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain. L'évaluation a commencé avant le budget fédéral d'avril 1993, qui a mis un terme au financement des nouveaux engagements en vertu de ces programmes après l'exercice financier 1993-1994.

## 1.1 L'évaluation

**Portée**

L'évaluation a pour objet :

- toutes les versions du **Programme de logement sans but lucratif** fédéral en vigueur depuis le 1er janvier 1973 :

- le Programme de logement sans but lucratif de 1973 à 1978 créé en vertu de l'article 27 de la *Loi nationale sur l'habitation* (LNH), autrefois appelé Programme aux termes de l'article 15.1, mais appelé dans le présent rapport *Programme de logement sans but lucratif de 1973*. Pour les besoins de la présente évaluation, ce programme inclut les ensembles de logement sans but lucratif pour lesquels des fonds ont été engagés à compter du 1er janvier 1973 (ce qui comprend certains ensembles mis en oeuvre en vertu de l'article 26 de la LNH, autrefois l'article 15),

**Exclusion des coopératives d'habitation**

Les coopératives financées en vertu de l'article 61 et de l'article 95 de la LNH et les coopératives bénéficiant d'un prêt hypothécaire indexé (PHI) sont exclues de la présente évaluation puisqu'elles ont fait l'objet d'un examen séparé, réalisé par la SCHL en 1992, et consigné dans un rapport intitulé *Évaluation du programme fédéral des coopératives d'habitation*. .

- le Programme de logement sans but lucratif de 1978 à 1985 créé en vertu de l'article 95 de LNH, autrefois appelé Programme aux termes de l'article 56.1, mais appelé dans le présent rapport *Programme de logement sans but lucratif de 1978*,

- le Programme de logement sans but lucratif de 1986 à 1993 mis en oeuvre en vertu de l'article 95 de la LNH, faisant autrefois partie du Programme aux termes de l'article 56.1, mais appelé dans le présent rapport *Programme de logement sans but lucratif de 1986*,

mais ne se rapporte pas aux ensembles de logements spéciaux et aux ensembles de logement avec services de soins spéciaux;

- les deux versions du **Programme de supplément au loyer** en vigueur depuis 1970, visant :

- les ententes conclues avec des provinces, des municipalités ou des organismes de logement public de 1970 à 1985, en vertu de l'alinéa 82(1) a) de la *Loi nationale sur l'habitation* (auparavant l'alinéa 44(1)a) et les ententes du *Programme de supplément au loyer* conclues avec des organismes sans but lucratif en vertu de l'alinéa 82(1) b), auparavant l'alinéa 44 (1) b). Selon les ententes conclues en vertu de l'alinéa 82 (1) a), les provinces, les municipalités et les organismes de logement public étaient autorisés à sous-louer des logements locatif du secteur privé à des taux réduits (subventionnés) Dans certains ensembles de logements à dividendes limités mis en oeuvre en vertu de dispositions spéciales de 1970 à 1973 des logements relevaient de ce programme. Selon les ententes conclues aux termes de l'articles 82 (1) b) les organismes sans but lucratif étaient autorisés à subventionner davantage les coûts de location des locataires à faible revenu dans les ensembles de logements locatifs sans but lucratif. Ces ententes sont couvertes dans le présent rapport sous l'appellation *Programme de supplément au loyer de 1973*.

**Équivalences entre les anciens et les nouveaux articles de la LNH**

| *Ancienne LNH* | *Nouvelle LNH* |
|---|---|
| 15 | 26 |
| 15.1 | 27 |
| 56.1 | 95 |
| 44(1)a) | 82(1)a) |
| 44(1)b) | 82(1)b) |

- les ententes, du Programme de supplément au loyer de 1986 à 1993 conclues en vertu de l'article 95 de la LNH (auparavant l'article 56.1) avec des provinces, des municipalités, des organismes de logement public et des organismes de logement sans but lucratif. Selon ces ententes les provinces, les municipalités et les organismes de logement public étaient autorisés à sous-louer à des taux réduits (subventionnés) des logements locatifs du secteur privé à des locataires à faible revenu. Selon ces mêmes ententes, les organismes de logement sans but lucratif étaient autorisés à subventionner davantage les coûts locatifs des locataires à faible revenu pour les ensembles de logement locatif sans but lucratif antérieurs à 1986. Ces ententes sont couvertes dans le présent rapport sous l'appellation Programme de supplément au loyer de 1986.

mais pas les coopératives d'habitation; et

- les deux versions du **Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain** mises en oeuvre par le gouvernement fédéral depuis 1978 :

- le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1978 à 1985 relevant de l'article 95 de la LNH (auparavant l'article 56.1) et appelé dans le présent rapport *Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1978*, et

- les deux versions du **Programme de supplément au loyer** en vigueur depuis 1970, visant :

- les ententes conclues avec des provinces, des municipalités ou des organismes de logement public de 1970 à 1985, en vertu de l'alinéa 82(1) a) de la *Loi nationale sur l'habitation* (auparavant l'alinéa 44(1)a) et les ententes du *Programme de supplément au loyer* conclues avec des organismes sans but lucratif en vertu de l'alinéa 82(1) b), auparavant l'alinéa 44 (1) b). Selon les ententes conclues en vertu de l'alinéa 82 (1) a), les provinces, les municipalités et les organismes de logement public étaient autorisés à sous-louer des logements locatif du secteur privé à des taux réduits (subventionnés) Dans certains ensembles de logements à dividendes limités mis en oeuvre en vertu de dispositions spéciales de 1970 à 1973 des logements relevaient de ce programme. Selon les ententes conclues aux termes de l'articles 82 (1) b) les organismes sans but lucratif étaient autorisés à subventionner davantage les coûts de location des locataires à faible revenu dans les ensembles de logements locatifs sans but lucratif. Ces ententes sont couvertes dans le présent rapport sous l'appellation *Programme de supplément au loyer de 1973*.

**Équivalences entre les anciens et les nouveaux articles de la LNH**

| *Ancienne LNH* | *Nouvelle LNH* |
|---|---|
| 15 | 26 |
| 15.1 | 27 |
| 56.1 | 95 |
| 44(1)a) | 82(1)a) |
| 44(1)b) | 82(1)b) |

- les ententes, du Programme de supplément au loyer de 1986 à 1993 conclues en vertu de l'article 95 de la LNH (auparavant l'article 56.1) avec des provinces, des municipalités, des organismes de logement public et des organismes de logement sans but lucratif. Selon ces ententes les provinces, les municipalités et les organismes de logement public étaient autorisés à sous-louer à des taux réduits (subventionnés) des logements locatifs du secteur privé à des locataires à faible revenu. Selon ces mêmes ententes, les organismes de logement sans but lucratif étaient autorisés à subventionner davantage les coûts locatifs des locataires à faible revenu pour les ensembles de logement locatif sans but lucratif antérieurs à 1986. Ces ententes sont couvertes dans le présent rapport sous l'appellation Programme de supplément au loyer de 1986.

mais pas les coopératives d'habitation; et

- les deux versions du **Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain** mises en oeuvre par le gouvernement fédéral depuis 1978 :

- le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1978 à 1985 relevant de l'article 95 de la LNH (auparavant l'article 56.1) et appelé dans le présent rapport *Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1978*, et

- le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1976 à 1993 également en application en vertu de l'article 95 de la LNH et appelé dans le présent rapport *Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1986*.

**Méthode d'évaluation**

L'évaluation fait appel aux dossiers administratifs sur les programmes, à des études commandées, de même qu'à des données publiées telles que le recensement de 1991 de Statistique Canada et l'Enquête auprès des peuples autochtones. L'évaluation portait surtout sur les ensembles de logements sociaux produits depuis 1986.

La plupart des études commandées comportent des sondages à grande échelle de portée nationale. On trouvera à l'annexe A une liste des rapports de référence. Les principales sources de données sont les enquêtes auprès des résidents, les enquêtes auprès des gestionnaires immobiliers et des propriétaires-bailleurs, les enquêtes sur l'état des logements, un sondage auprès d'un échantillon de locataires de référence, des études de cas et des entrevues avec les gestionnaires de portefeuille des bureaux extérieurs de la SCHL (tableau 1.1).

**Tableau 1.1:**
**Source des données des évaluations individuelles des programmes de logement social**

| | Occupants | Gestionnaires/ propriétaires-bailleurs | État des logements | Groupe de locataires de référence | Études de cas | Gestionnaires du portefeuille de la SCHL |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Sans but lucratif** | envoi postal | envoi postal aux gestionnaires immobiliers et aux parrains | inspections | envoi postal | 8 ensembles | téléphone interviews |
| **Supplément au loyer** | envoi postal | envoi postal | inspections | envoi postal | non applicable | téléphone interviews |
| **Autochtones en milieu urbain*** | interviews sur place | envoi postal aux gestionnaires immobiliers et aux parrains | inspections | non applicable | 4 collectivités | téléphone interviews |
| **Notes** | données à l'échelle des provinces pour les programmes de 1986 seulement | données à l'échelle des provinces pour les programmes de 1986 seulement | les logements du supplément au loyer 1973 non inspectés; données à l'échelle des provinces pour tous les autres programmes et versions | Échantillon de locataires du secteur privé | | couvre surtout le sans but lucratif de 1973 et de 1978 et les deux versions du Programme pour Autochtones en milieu urbain |

* Comme aucune donnée n'a été collectée sur les ensembles pour Autochtones en milieu urbain au Québec, les résultats de l'évaluation pour ce programme ne s'appliquent pas nécessairement au Québec.

## 1.2 Évolution des programmes

Les programmes de production de logements sans but lucratif et de supplément au loyer constituent les pierres angulaires de la politique fédérale de logement social depuis le début des années 70 et, conjointement avec les programmes de logement coopératif, ont largement remplacé le Programme des compagnies de logement à dividendes limités et les programmes de logement public. La plupart des ensembles de logements sans but lucratif subventionnés par la SCHL sont gérés par les autorités municipales ou provinciales (parrains du secteur public) ou par une organisation sans but lucratif constituée en personne morale (parrains du secteur privé). Les programmes fédéraux d'aide au logement sans but lucratif ont existé de 1938 à 1993. De 1938 à 1973, l'aide était consentie sous forme de prêts hypothécaires à rapport prêt-valeur élevé consentis directement par la SCHL. Les subventions aux ensembles de logement sans but lucratif ont été introduites en 1973 lorsque le logement sans but lucratif est devenu une priorité de la politique fédérale de logement social.

De la fin des années 60 au début des années 70, le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain a évolué à partir d'initiatives de logement sans but lucratif et de logement pour les Autochtones. Les activités de programme ont pris de l'ampleur à la suite des amendements apportés à la LNH et ayant autorisé puis organisé le logement sans but lucratif en 1973, en 1978 et en 1986. De 1970 à 1975, des sociétés de logement sans but lucratif pour les Autochtones ont vu le jour au Manitoba, en Alberta, en Saskatchewan, en Ontario et au Nouveau-Brunswick et ont fait l'acquisition de logements à l'aide de crédits du Programme de logement sans but lucratif. En 1975, le parc de logements des organismes de parrainage autochtones atteignait environ 600 logements.

Le Programme de supplément au loyer a vu le jour en 1971, avec la location des logements du secteur privé dans le cadre du *Project Initiative and Development Program* et à les sous-louer à des taux subventionnés à des ménages à faible revenu. L'écart entre le loyer du marché demandé par le propriétaire-bailleur et le loyer payé par les locataires, déterminé selon l'échelle des loyers proportionnés au revenu du programme de logement public, était payé par les gouvernements fédéral et provinciaux selon une formule de partage de frais en vertu des dispositions de l'alinéa 82(1)a) de la LNH. Jusqu'en 1973, c'est surtout l'Ontario qui a utilisé le Programme de supplément au loyer, ce qui s'explique surtout par la résistance des collectivités par rapport au logement public. En 1973, la période maximale du contrat conclu avec un propriétaire-bailleur pour des logements du Programme de supplément au loyer est passée de cinq à quinze ans pour tous les logements ayant fait l'objet d'un engagement depuis 1971.

**Modifications apportées à la LNH en 1973**

Au cours des années 60, on s'est de plus en plus préoccupé de la forme et du style de logement social offert aux familles à faible revenu, ce qui constituait le principal programme répondant aux besoins de ces familles. Dans bon nombre de municipalités le logement public était concentré dans de grands ensembles résidentiels au sein de certains quartiers, et on s'est alors demandé si le

bien-être social des clients n'en souffrait pas. En janvier 1969, le rapport de la Commission fédérale d'étude sur le logement et l'aménagement urbain (Rapport Hellyer) a critiqué la qualité matérielle et la qualité de vie dans les grands ensembles de logements publics à forte densité à l'intérieur des grands centres urbains. On y recommandait aussi de n'entreprendre aucune nouvelle construction avant que ne soient connus les résultats de la recherche sur les répercussions économiques, sociales et psychologiques du logement public. À cette époque, le public s'opposait de plus en plus à l'établissement de grands ensembles de logements publics à forte densité, et en particulier dans les grands centres urbains de l'Ontario. Ces facteurs, combinés à la hausse vertigineuse des déficits de fonctionnement du logement social, ont forcé les gouvernements à envisager d'autres moyens d'offrir des logements aux familles à faible revenu.

À la suite des amendements à la *Loi nationale sur l'habitation* de 1973, le gouvernement fédéral a, dans le cadre de sa politique de logement social, commencé à se désintéresser du logement public au profit du logement sans but lucratif, des coopératives d'habitation et du supplément au loyer, réduisant ainsi la dépendance envers les grands ensembles de logements publics administrés par le gouvernement. Le logement sans but lucratif recevait de l'aide financière sous forme de prêts hypothécaires de longue durée (50 ans) à rapport prêt-valeur élevé (90 %) comme pour le programme antérieur de « recouvrement intégral des coûts », mais encore la mise de fonds résiduelle de 10 % était-elle « prêtée » sous forme de contribution d'immobilisations dont la remise est gagnée à l'échéance du prêt hypothécaire. La contribution d'immobilisations de 10 % constituait en fait une subvention directe, puisque ce prêt n'était pas remboursé aussi longtemps que l'ensemble respectait les modalités de son accord d'exploitation conclu avec la SCHL. Les ensembles aidés de cette façon pouvaient également être admissibles au Programme de supplément au loyer afin de réduire davantage les loyers des locataires à faible revenu. Le programme de logement sans but lucratif était administré par la SCHL.

Les modifications apportées à la LNH en 1973 ont permis de régulariser le Programme de supplément au loyer afin d'offrir des subventions locatives aux locataires à faible revenu de logements du secteur privé loués par les provinces, les municipalités et les organismes de logement public, en vertu de l'alinéa 82(1) a), et de logements d'organismes sans but lucratif et de coopératives d'habitation en vertu de l'alinéa 82(1) b). Les coûts du Programme de supplément au loyer étaient partagés à égalité entre les deux ordres de gouvernement, et les provinces et les territoires l'administraient en tant que complément au logement public en utilisant généralement une échelle des loyers proportionnés au revenu. Dans les ensembles de logement sans but lucratif, jusqu'à 25 % des logements familiaux étaient admissibles à un supplément au loyer, mais cette restriction ne s'appliquait pas aux ensembles destinés aux personnes âgées.

En janvier 1979, afin d'encourager les citoyens à utiliser davantage le Programme de supplément au loyer existant, on a fait passer de 15 à 35 ans la période maximale de l'entente sur les engagements de supplément au loyer. En 1991, cette période de 35 ans a été appliquée aux logements du Programme de supplément au loyer antérieur à 1979.

**Modifications apportées à la LNH en 1978**

Une réforme en profondeur de la LNH en 1978 a marqué le début d'une nouvelle orientation en matière de logement social. En raison, en partie, de la faiblesse des subventions, alors qu'il y avait un grand besoin de versements au titre du capital, on estimait que l'article 27 visant le Programme de logement sans but lucratif et l'article 61 relatif aux coopératives d'habitation n'aidaient pas suffisamment les ménages les plus nécessiteux; on les a donc remplacés par le Programme de logement sans but lucratif aux termes de l'article 95. En vertu du programme restructuré, les ensembles de logement devaient recevoir des prêts hypothécaires du secteur privé assurés par la SCHL, qui devait par ailleurs fournir une subvention continuelle pour réduire le taux hypothécaire en vigueur à 2 %. Les ensembles utilisaient d'abord la subvention pour fixer les loyers à la limite inférieure des loyers du marché (LILM) et employaient le reste pour offrir un loyer proportionné au revenu (LPR) (à 25 %) à leurs locataires les plus défavorisés. La mise en place d'ensembles caractérisés par la diversité de revenus de leurs locataires constituait donc le fondement de ce programme. Depuis 1993, les prêts hypothécaires qui sont renouvelés dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif de 1978 sont généralement refinancés dans le cadre de l'initiative de prêt direct au logement social de la SCHL afin de maintenir bas les taux d'intérêt hypothécaire et, par conséquent, les besoins de subvention.

Règle générale, dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif de 1978, la SCHL administrait le portefeuille d'ensembles de logements sans but lucratif du secteur privé, tandis que les ensembles de logements sans but lucratif publics étaient gérés par les provinces et les territoires.

Lorsqu'on a lancé les programmes aux termes de l'article 95, on voulait que ceux-ci fonctionnent uniquement avec l'aide fédérale. Toutefois, lorsque les crédits provinciaux égalaient ceux du fédéral, le gouvernement fédéral acceptait de partager à égalité tout besoin de subvention supplémentaire pour les ensembles en vertu du Programme de supplément au loyer de l'alinéa 82(1)b). Ce partage du risque de voir grimper les besoins de subvention visait à encourager les contributions des provinces et à augmenter ainsi le nombre de ménages à revenu faible ou modeste bénéficiant du programme. Toutefois, peu de provinces se sont prévalues de cette option.

Dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif de 1978, on réservait jusqu'à 400 logements par année à l'intention des organismes de parrainage de logements sans but lucratif pour les Autochtones en milieu urbain. Toutefois, peu d'ensembles pouvaient trouver un nombre suffisant de locataires capables de payer le loyer du marché. Ces ensembles accueillaient donc une majorité de ménages payant un LPR, de sorte que leurs besoins de subvention dépassaient les fonds disponibles et que beaucoup de parrains du logement pur Autochtones éprouvaient des difficultés financières. Le programme permettait également aux organismes de parrainage de louer certains logements à des ménages non autochtones à revenu modeste. En 1982, le gouvernement fédéral a approuvé la modification du volet Autochtones en milieu urbain du Programme de logement sans but lucratif et, en 1983, subventionnait la totalité des frais d'exploitation de 400 logements devant être obligatoirement occupés par des ménages autochtones. Les organismes de

parrainage pouvaient encore loger quelques ménages non autochtones, mais ces derniers n'avaient pas droit à l'aide additionnelle.

**Tableau 1.2**
**Répartition des logements sociaux en milieu urbain par programme et par province**

| Programme | T.-N. | Î.-P.-É. | N.-É. | N.-B. | Qc | Ont. | Man. | Sask. | Alb. | C.-B. | Terr. | Canada |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Programme de logement sans but lucratif de 1973** | | | | | | | | | | | | |
| art. 26 LNH | 112 | 27 | 1.633 | 1.293 | 1.774 | 8.813 | 5.952 | 4.762 | 2.361 | 10.647 | 29 | 37.403 |
| art. 27 LNH | 1.510 | 346 | 1.723 | 2.162 | 2.989 | 13.967 | 2.092 | 1.863 | 1.432 | 8.313 | 195 | 36.592 |
| Total | 1.622 | 373 | 3.356 | 3.455 | 4.763 | 22.780 | 8.044 | 6.625 | 3.793 | 18.960 | 224 | 73.995 |
| **Programme de logement sans but lucratif de 1978** | | | | | | | | | | | | |
| Privé | 1.489 | 289 | 1.007 | 3.392 | 13.207 | 21.584 | 4.149 | 1.337 | 1.567 | 9.973 | 30 | 58.024 |
| Public | 268 | 308 | 537 | - | 21.669 | 10.449 | 1.116 | 3.681 | 4.018 | 2.996 | 58 | 45.100 |
| Total | 1.757 | 597 | 1.544 | 3.392 | 34.876 | 32.033 | 5.265 | 5.018 | 5.585 | 12.969 | 88 | 103.124 |
| **Programme de logement sans but lucratif de 1986** | | | | | | | | | | | | |
| Privé | 705 | 229 | 214 | 1.397 | 3.926 | 11.371 | 1.386 | 1.168 | 581 | 9.212 | 192 | 30.381 |
| Public | 557 | 246 | 1.425 | - | 10.307 | 8.998 | 1.280 | 1.204 | 2.910 | 1.144 | 216 | 28.287 |
| Total | 1.262 | 475 | 1.639 | 1.397 | 14.233 | 20.369 | 2.666 | 2.372 | 3.491 | 10.356 | 408 | 58.668 |
| **Programme de supplément au loyer de 1973** | | | | | | | | | | | | |
| al. 82(1)a) | 605 | 317 | - | 20 | 1.832 | 14.338 | 708 | - | 17 | 694 | 28 | 18.559 |
| al. 82(1)b) | - | - | 8 | 356 | 182 | 4.250 | 580 | 56 | 171 | 2.314 | 11 | 7.928 |
| Total | 605 | 317 | 8 | 376 | 2.014 | 18.588 | 1.288 | 56 | 188 | 3.008 | 39 | 26.487 |
| **Programme de supplément au loyer de 1986** | | | | | | | | | | | | |
| Ordinaire | 352 | 100 | 466 | 484 | 6.935 | 1.812 | 693 | 578 | 2.386 | 692 | 276 | 14.774 |
| Coop. PHI | 49 | 44 | 306 | 117 | 1.609 | 1.910 | 358 | 57 | 399 | 1.020 | 21 | 5.890 |
| Total | 401 | 144 | 772 | 601 | 8.544 | 3.722 | 1.051 | 635 | 2.785 | 1.712 | 297 | 20.664 |
| **Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain (1978 et 1986)** | | | | | | | | | | | | |
| 1978-1985 | 7 | 16 | 63 | 168 | 79 | 595 | 459 | 1.292 | 187 | 566 | 37 | 3.469 |
| 1986-1993 | 64 | 38 | 70 | 32 | 1.045 | 1.499 | 877 | 667 | 893 | 1.228 | 119 | 6.532 |
| Total | 71 | 54 | 133 | 200 | 1.124 | 2.094 | 1.336 | 1.959 | 1.080 | 1.794 | 156 | 10.007 |
| **Grand total** | | | | | | | | | | | | |
| | 5 718 | 1 960 | 7 452 | 9 421 | 65 554 | 99 586 | 19 650 | 16 665 | 16 922 | 48 799 | 1 212 | 292 939 |

Source : Statistiques du logement au Canada, SCHL, 1993.
Remarque : sont exclus les programmes ne faisant pas l'objet de la présente évaluation, soit le Programme de logement public, le Programme des coopératives d'habitation et le PAREL. Les données englobent les logements spéciaux.

En 1984, une aide était accordée pour couvrir la totalité des frais d'exploitation de 1 000 logements pour Autochtones en milieu urbain par année. Cette même année, tous les ensembles de logement pour Autochtones en milieu urbain de l'article 95 ayant fait l'objet d'un

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

---

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

engagement avant la mise en disponibilité de l'aide additionnelle sont également devenus admissibles à une subvention couvrant la totalité des frais d'exploitation.

**Modifications apportées au logement social en 1986**

En 1985, le gouvernement fédéral publiait les résultats des travaux du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes et produisait un Document d'étude sur le logement qui critiquait la pertinence de subventionner le logement social au bénéfice d'autres catégories de la population que les plus défavorisés, et amorçait ainsi la restructuration des programmes de logement social au Canada. Les résultats de cette consultation ont été publiés dans un document de politique intitulé *Orientation nationale de la politique du logement*. Les deux principaux piliers de cette politique fédérale révisée en matière de logement social touchaient le ciblage de tous les crédits de logement social à l'intention des ménages ayant des *besoins impérieux de logement* et le transfert aux provinces et aux territoires des responsabilités d'administration et d'application des programmes.

**Besoins impérieux de logement**

On établit qu'un ménage éprouve des besoins impérieux de logement si le logement qu'il habite

a besoin de réparations importantes, n'a pas d'installations sanitaires adéquates, est surpeuplé ou entraîne des frais de logement équivalant à 30 % ou plus de son revenu

et

le ménage devrait consacrer 30 % ou plus de son revenu pour payer le loyer moyen d'un logement du marché répondant aux normes.

Pour appliquer ces principes, on apportait, en 1985, certains changements clés au Programme de logement sans but lucratif, au Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain et au Programme de supplément au loyer. Puisque le nouveau programme de logement sans but lucratif ciblait une clientèle éprouvant des besoins impérieux et qu'aucun locataire ne serait donc en mesure de payer le loyer du marché, la formule de subvention du Programme de logement sans but lucratif a été remplacée par un mécanisme d'injection de fonds couvrant toutes les pertes d'exploitation sur les frais admissibles.

En 1986, les provinces et les territoires se sont vu offrir l'occasion d'assumer la responsabilité de l'application des programmes et de la gestion du parc, à condition qu'ils soient disposés à assumer au moins 25 % des frais de ces programmes. L'objectif de ce changement était de dégager davantage de fonds pour les programmes et d'offrir un plus grand nombre de logements aux ménages nécessiteux. L'ensemble des provinces et territoires, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard et des Territoires du Nord-Ouest, ont assumé la responsabilité de l'application des programmes et de la gestion du parc dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif et du Programme de supplément au loyer mais la plupart ont refusé de participer au Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain. Pour assurer la réalisation des

objectifs tant fédéraux que provinciaux en matière d'application des programmes, on a mis en oeuvre un processus de planification fédérale-provinciale-territoriale.

La mise en oeuvre en 1986 du Programme de supplément au loyer en vertu de l'article 95 au lieu de l'article 42 a apporté peu de changements. Le principal élément étant la possibilité de transférer des crédits d'un logement ou d'un ensemble à un autre de coût analogue. L'assujettissement du Programme de supplément au loyer à l'article 95 de la LNH a permis aux provinces de se prévaloir de formule de partage des frais autres que le partage moitié-moitié imposé dans l'ancienne version du programme ou de refuser leur participation. En 1991, l'aide du Programme de supplément au loyer a été étendue aux ensembles visés par l'article 95 pour lesquels des fonds avaient été engagés entre 1979 et 1985 afin d'offrir un autre moyen de résoudre les problèmes financiers de certaines ensembles résidentiels.

L'application du Programme de logement pour les autochtones en milieu urbain s'est poursuivie presque sans modifications, mis à part l'ajout du partage des coûts par quelques provinces, l'ajout du financement pour les conseils fournis aux locataires, et la clientèle du programme restreinte aux seuls ménages autochtones.

Jusqu'en 1993, le financement des ensembles de logement sans but lucratif et pour les autochtones en milieu urbain a été garanti par des sources du secteur privé, il a ensuite été remplacé par le Prêt direct de la SCHL.

En 1993, on annonçait la fin des nouveaux engagements pris dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif, du Programme de supplément au loyer et du Programme de logement pour les Autoctones en milieu urbain. En 1996, le gouvernement fédéral annonçait son intention de transférer aux provinces et territoires toutes les

On considère qu'un ménage éprouve des problèmes de logement si l'habitation dans laquelle il réside ne répond pas à au moins une des normes suivantes définissant la qualité convenable, la taille convenable ou l'abordabilité de son logement.

Norme de qualité - On juge qu'un logement est inférieur à cette norme s'il est perçu par ses résidents comme ayant besoin de réparations importantes (par exemple, système de plomberie ou d'électricité défectueux, ou défectuosités structurelles touchant les murs, les planchers ou les plafonds) ou s'il ne possède pas d'installations sanitaires adéquates.

Norme de taille - On considère qu'un logement est inférieur à cette norme et, par conséquent surpeuplé, s'il compte moins de chambres à coucher que ce que prescrit la Norme nationale d'occupation (NNO). Selon la NNO, chaque membre adulte d'un ménage doit disposer d'une chambre à moins qu'il ne cohabite avec un conjoint, auquel cas, il peut partager cette chambre avec lui. Chaque chambre doit loger au maximum deux enfants du même sexe ou deux enfants de sexes opposés s'ils ont moins de cinq ans. Bien que la NNO ne soit pas explicite relativement aux studios, on peut en déduire qu'un tel logement convient à un ménage d'une seule personne.

Norme d'abordabilité - On considère qu'un logement est inférieur à cette norme si le ménage qui l'habite doit consacrer 30 % ou plus de son revenu à ses frais de logement. Pour un ménage locataire, les frais de logement comprennent le loyer, les frais relatifs à la consommation d'eau et les frais de chauffage. La source d'énergie pour le chauffage des pièces et de l'eau peut être l'électricité, le mazout ou le gaz naturel ou une combinaison de ces sources et les frais de chauffage peuvent être inclus dans le loyer ou payés séparément.

engagement avant la mise en disponibilité de l'aide additionnelle sont également devenus admissibles à une subvention couvrant la totalité des frais d'exploitation.

**Modifications apportées au logement social en 1986**

En 1985, le gouvernement fédéral publiait les résultats des travaux du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes et produisait un Document d'étude sur le logement qui critiquait la pertinence de subventionner le logement social au bénéfice d'autres catégories de la population que les plus défavorisés, et amorçait ainsi la restructuration des programmes de logement social au Canada. Les résultats de cette consultation ont été publiés dans un document de politique intitulé *Orientation nationale de la politique du logement*. Les deux principaux piliers de cette politique fédérale révisée en matière de logement social touchaient le ciblage de tous les crédits de logement social à l'intention des ménages ayant des *besoins impérieux de logement* et le transfert aux provinces et aux territoires des responsabilités d'administration et d'application des programmes.

**Besoins impérieux de logement**

On établit qu'un ménage éprouve des besoins impérieux de logement si le logement qu'il habite

a besoin de réparations importantes, n'a pas d'installations sanitaires adéquates, est surpeuplé ou entraîne des frais de logement équivalant à 30 % ou plus de son revenu

et

le ménage devrait consacrer 30 % ou plus de son revenu pour payer le loyer moyen d'un logement du marché répondant aux normes.

Pour appliquer ces principes, on apportait, en 1985, certains changements clés au Programme de logement sans but lucratif, au Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain et au Programme de supplément au loyer. Puisque le nouveau programme de logement sans but lucratif ciblait une clientèle éprouvant des besoins impérieux et qu'aucun locataire ne serait donc en mesure de payer le loyer du marché, la formule de subvention du Programme de logement sans but lucratif a été remplacée par un mécanisme d'injection de fonds couvrant toutes les pertes d'exploitation sur les frais admissibles.

En 1986, les provinces et les territoires se sont vu offrir l'occasion d'assumer la responsabilité de l'application des programmes et de la gestion du parc, à condition qu'ils soient disposés à assumer au moins 25 % des frais de ces programmes. L'objectif de ce changement était de dégager davantage de fonds pour les programmes et d'offrir un plus grand nombre de logements aux ménages nécessiteux. L'ensemble des provinces et territoires, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard et des Territoires du Nord-Ouest, ont assumé la responsabilité de l'application des programmes et de la gestion du parc dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif et du Programme de supplément au loyer mais la plupart ont refusé de participer au Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain. Pour assurer la réalisation des

objectifs tant fédéraux que provinciaux en matière d'application des programmes, on a mis en oeuvre un processus de planification fédérale-provinciale-territoriale.

La mise en oeuvre en 1986 du Programme de supplément au loyer en vertu de l'article 95 au lieu de l'article 42 a apporté peu de changements. Le principal élément étant la possibilité de transférer des crédits d'un logement ou d'un ensemble à un autre de coût analogue. L'assujettissement du Programme de supplément au loyer à l'article 95 de la LNH a permis aux provinces de se prévaloir de formule de partage des frais autres que le partage moitié-moitié imposé dans l'ancienne version du programme ou de refuser leur participation. En 1991, l'aide du Programme de supplément au loyer a été étendue aux ensembles visés par l'article 95 pour lesquels des fonds avaient été engagés entre 1979 et 1985 afin d'offrir un autre moyen de résoudre les problèmes financiers de certaines ensembles résidentiels.

L'application du Programme de logement pour les autochtones en milieu urbain s'est poursuivie presque sans modifications, mis à part l'ajout du partage des coûts par quelques provinces, l'ajout du financement pour les conseils fournis aux locataires, et la clientèle du programme restreinte aux seuls ménages autochtones.

Jusqu'en 1993, le financement des ensembles de logement sans but lucratif et pour les autochtones en milieu urbain a été garanti par des sources du secteur privé, il a ensuite été remplacé par le Prêt direct de la SCHL.

En 1993, on annonçait la fin des nouveaux engagements pris dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif, du Programme de supplément au loyer et du Programme de logement pour les Autoctones en milieu urbain. En 1996, le gouvernement fédéral annonçait son intention de transférer aux provinces et territoires toutes les

On considère qu'un ménage éprouve des problèmes de logement si l'habitation dans laquelle il réside ne répond pas à au moins une des normes suivantes définissant la qualité convenable, la taille convenable ou l'abordabilité de son logement.

Norme de qualité - On juge qu'un logement est inférieur à cette norme s'il est perçu par ses résidents comme ayant besoin de réparations importantes (par exemple, système de plomberie ou d'électricité défectueux, ou défectuosités structurelles touchant les murs, les planchers ou les plafonds) ou s'il ne possède pas d'installations sanitaires adéquates.

Norme de taille - On considère qu'un logement est inférieur à cette norme et, par conséquent surpeuplé, s'il compte moins de chambres à coucher que ce que prescrit la Norme nationale d'occupation (NNO). Selon la NNO, chaque membre adulte d'un ménage doit disposer d'une chambre à moins qu'il ne cohabite avec un conjoint, auquel cas, il peut partager cette chambre avec lui. Chaque chambre doit loger au maximum deux enfants du même sexe ou deux enfants de sexes opposés s'ils ont moins de cinq ans. Bien que la NNO ne soit pas explicite relativement aux studios, on peut en déduire qu'un tel logement convient à un ménage d'une seule personne.

Norme d'abordabilité - On considère qu'un logement est inférieur à cette norme si le ménage qui l'habite doit consacrer 30 % ou plus de son revenu à ses frais de logement. Pour un ménage locataire, les frais de logement comprennent le loyer, les frais relatifs à la consommation d'eau et les frais de chauffage. La source d'énergie pour le chauffage des pièces et de l'eau peut être l'électricité, le mazout ou le gaz naturel ou une combinaison de ces sources et les frais de chauffage peuvent être inclus dans le loyer ou payés séparément.

responsabilités de gestion du logement social à l'exception de celles touchant le Programme de logement dans les réserves.

**Besoins de logement visés par les programmes de logement social en milieu urbain après 1986**

Les plus récentes estimations des besoins impérieux de logement au Canada remontent au recensement de 1991, qui inclut les données sur les besoins fondamentaux et celles de l'Enquête sur le revenu des ménages et l'équipement ménager (ERMEM) de 1991.

Le tableau 1.3 présente les estimations des besoins impérieux de logement tirées de l'ERMEM par province pour les ménages des zones urbaines ainsi que les estimations correspondantes pour les ménages autochtones tirées du recensement. Dans l'ensemble, plus d'un million de ménages urbains ou 13,1 % avaient des besoins impérieux de logement en 1991. En comparaison, cette proportion est de 27,2 % chez les ménages autochtones des secteurs urbains, soit plus de 60 000 ménages éprouvant des besoins impérieux de logement.

**Tableau 1.3**
**Nombre et pourcentage de ménages aux prises avec des besoins impérieux de logement dans les zones urbaines par province et au Canada (1991)**

| | Ménages autochtones | | Tous les ménages | |
|---|---|---|---|---|
| | Nombre | Pourcentage | Nombre | Pourcentage |
| Terre-Neuve | 135 | 14.1 | 12.000 | 12.4 |
| Île-du-Prince-Édouard | 55 | 17.5 | 3.000 | 21.3 |
| Nouvelle-Écosse | 840 | 22.4 | 31.000 | 15.2 |
| Nouveau-Brunswick | 530 | 23.4 | 17.000 | 12.2 |
| Québec | 7.190 | 19.4 | 307.000 | 14.7 |
| Ontario | 14.285 | 21.1 | 351.000 | 11.7 |
| Manitoba | 7.730 | 39.6 | 33.000 | 11.7 |
| Saskatchewan | 5.955 | 45.4 | 23.000 | 11.1 |
| Alberta | 10.115 | 30.4 | 23.000 | 11.8 |
| Colombie-Britannique | 12.730 | 30.9 | 153.000 | 15.1 |
| Yukon | 225 | 23.6 | - | - |
| Territoires du Nord-Ouest | 710 | 33.8 | - | - |
| **Canada** | 60.515 | 27.2 | 1.015.000 | 13.1 |

Source : Division de la recherche, SCHL

Notes : Les estimations touchant les Autochtones se fondent sur les estimations de référence du recensement du Canada de 1991. Les chiffres sont arrondis à 5 unités près.
Les estimations pour l'ensemble des ménages reposent sur des totalisations spéciales tirées de la base de données sur les besoins impérieux de logement de la SCHL de 1991 à partir de la bande de microdonnées de l'ERMEM de 1991 de Statistique Canada. Les chiffres sont arrondis au millier près.

Le pourcentage de la totalité des ménages urbains éprouvant des besoins impérieux varie d'une province à l'autre et se situe entre 11,1 % en Saskatchewan et 21,3 % à l'Île-du-Prince-Édouard. Chez les ménages autochtones, la proportion de ménages éprouvant des besoins impérieux va de 14,1 % à Terre-Neuve à 45,4 % en Saskatchewan.

En général, les plus fortes concentrations de ménages autochtones ayant des besoins impérieux de logement, en pourcentages et en chiffres absolus, se rencontrent dans l'Ouest du Canada. Le tableau 1.4, qui montre une estimation des besoins impérieux de logement dans les régions métropolitaines du Canada pour les ménages autochtones et non autochtones, présente une tendance analogue.

**Tableau 1.4**
**Besoins impérieux de logement dans les principaux centres urbains du Canada et pour l'ensemble du Canada urbain, 1991**
**(%)**

| Centre urbain | Ménages autochtones | Ménages non autochtones | Besoins impérieux globaux |
|---|---|---|---|
| St. John's | - | 16.5 | 16.5 |
| Halifax | 22.2 | 16.9 | 17.1 |
| Saint John | 26.4 | 15.8 | 16 |
| Trois-Rivières | 20.8 | 17.6 | 17.8 |
| Chicoutimi-Jonquière | - | 13.4 | 13.4 |
| Québec | 14.5 | 15.8 | 15.8 |
| Sherbrooke | 19 | 18 | 18.2 |
| Montréal | 18 | 20.3 | 20.3 |
| Ottawa-Hull | 15.7 | 14 | 14.1 |
| Oshawa | 17.4 | 13.4 | 13.5 |
| Toronto | 19.3 | 16.7 | 16.7 |
| Hamilton | 21.6 | 13.5 | 13.6 |
| St. Catharines-Niagara | 23 | 13.4 | 13.6 |
| Kitchener-Waterloo | 16.7 | 12.7 | 12.8 |
| London | 23.5 | 14.9 | 15.1 |
| Windsor | 22.4 | 14.9 | 15.1 |
| Sudbury | 22.2 | 14.5 | 14.9 |
| Thunder Bay | 27.7 | 12.2 | 12.9 |
| Winnipeg | 40.8 | 15.8 | 17.4 |
| Regina | 46.2 | 15.5 | 17.2 |
| Saskatoon | 51.6 | 18.9 | 20.8 |
| Calgary | 25.9 | 14.5 | 14.8 |
| Edmonton | 33.2 | 14.4 | 15.6 |
| Vancouver | 35.6 | 21.5 | 21.9 |
| Victoria | 31 | 17.8 | 18.2 |
| **Canada urbain** | 27.2 | 12.7 | 13.1 |

Source : Division de la recherche, SCHL; les estimations des besoins impérieux sont tirées du recensement de 1991 (Statistique Canada)

# 2. CLIENTÈLES CIBLES DES PROGRAMMES ET PROFIL DES LOCATAIRES

## 2.1 Principales constatations

1. Le Programme de logement sans but lucratif, le Programme de supplément au loyer et le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain atteignent bien leurs clientèles cibles respectives et servent les Canadiens à faible revenu.

2. Plus de la moitié des locataires de l'ensemble des programmes avaient des revenus inférieurs à 15 000 $, la moyenne s'établissant entre environ 10 000 $ pour les locataires du Programme de supplément au loyer et à peine 20 000 $ pour ceux du Programme de logement sans but lucratif de 1978, qui se caractérise par une diversité de revenus. Le Programme de supplément au loyer sert les clients ayant les plus faibles revenus.

3. Plus de 90 % des locataires de tous les programmes ont des revenus inférieurs aux plafonds de revenus déterminant les besoins impérieux (PRBI), à l'exception du Programme de logement sans but lucratif de 1978, où 78 % des locataires se trouvaient dans cette situation. Le ciblage exclusif des ménages ayant des besoins impérieux dans les versions des programmes de 1986 a eu pour effet d'accroître le pourcentage de logements destinés aux clients ayant des besoins impérieux de logement par rapport aux versions des programmes antérieurs à 1986.

4. Le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain était bien ciblé sur les ménages ayant des membres autochtones, alors que le Programme de logement sans but lucratif et le Programme de supplément au loyer offraient de l'aide aux ménages autochtones en fonction des besoins établis.

5. Si l'on compare aux logements du secteur privé, une plus forte proportion de logements sociaux sont occupés par des ménages comptant au moins une personne handicapée. La plupart de ces logements (plus de 90 % dans le logement sans but lucratif) sont adaptés pour répondre à leurs besoins.

6. Ces programmes servent un éventail de catégories de ménages correspondant aux types d'ensembles et de logements aidés. Les programmes de 1986 servent une proportion de ménages d'aînés et de familles qui correspond de très près à leurs parts respectives des besoins, conformément aux objectifs de 1986. Cela représente un virage important par rapport à la combinaison de clients servis en application des versions antérieures des programmes.

## 2.2 Introduction

Depuis 1986, les programmes de logement social au canada sont conçus pour aider les ménages qui n'ont pas les moyens d'habiter un logement de qualité convenable. On a mis au point le concept de besoins impérieux de logement, une mesure globale et normative, pour définir la clientèle cible. La politique de 1986 permettait à une variété de types de ménages selon le revenu d'être servis à l'intérieur des plafonds de revenu définissant les besoins impérieux (PRBI), et une modification ultérieure aux accords de mise en oeuvre fédéraux-provinciaux permettait à 10 % des clients d'avoir un revenu total au-dessus du PRBI. Jusque là, les programmes étaient destinés aux ménages à revenu faible et modeste.

Un autre objectif des programmes de 1986 était de répartir équitablement l'aide au logement selon les besoins entre les familles et les aînés. Les personnes seules non âgées n'étaient pas une clientèle prioritaire jusqu'au début des années 1990.

Les modifications apportées en 1986 comprenaient des dispositions visant les ménages autochtones en milieu urbain comme mesures complémentaires au Programme de logement à l'intérieur des réserves. Pour avoir droit à une aide dans le cadre du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain, le ménage doit compter au moins un membre autochtone.

L'évaluation a donc examiné si les programmes de logement social à l'étude (soit le Programme de logement sans but lucratif, le Programme de supplément au loyer et le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain) atteignaient leurs objectifs en matière de ciblage. Toutefois, elle n'a pas vérifié si, globalement, la stratégie de logement social en milieu urbain de 1986 a atteint ses cibles, puisqu'un certain nombre de volets de cette stratégie, comme le logement coopératif ciblé, les logements spéciaux et le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) ne sont pas inclus dans cette évaluation.

Dans le cadre de la présente évaluation, on a également recueilli des données sur les caractéristiques générales de l'ensemble des clients du logement social. On a donc pu établir sir les ménages comptaient une personne handicapée, un membre autochtone, une personne âgée ou un membre d'une minorité visible. On a également collecté des renseignement sur la taille des ménages, le nombre d'enfants et le type de ménages. Le tableau 2.1 ci-dessous résume ces caractéristiques.

| Tableau 2.1 Résumé des caractéristiques de la clientèle | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Logement sans but lucratif | | | Supplément au loyer | | Autochtones en milieu urbain | |
| | 1973 | 1978 | 1986 | 1973 | 1986 | 1978 | 1986 |
| **Revenu des ménages en 1993** | | | | | | | |
| Moins de 5 000 $ (%) | 8.4 | 3.2 | 6.8 | 12.3 | 8.7 | 4.4 | 2.3 |
| 5 000 à 9 999 (%) | 18.3 | 12.9 | 26.4 | 37.9 | 41.6 | 16.2 | 18.1 |
| 10 000 à 14 999 (%) | 35.8 | 36.4 | 39.7 | 38.5 | 36.1 | 33.7 | 36.9 |
| 15 000 à 19 999 (%) | 13.6 | 14.1 | 12.2 | 5.4 | 8.5 | 28.6 | 23.7 |
| 20 000 à 24 999 (%) | 10.4 | 4 | 8.6 | 3.5 | 3.1 | 9.6 | 10 |
| 25 000 ou plus (%) | 13.5 | 29.3 | 6.4 | 2.5 | 2 | 10.5 | 9 |
| Revenu moyen ($) | 15,160 | 20,651 | 13,198 | 9,999 | 10,511 | 15,050 | 14,941 |
| Revenu médian ($) | 13,000 | 14,849 | 11,242 | 9,848 | 9,800 | 14,000 | 14,000 |
| Pourcentage sous le PRBI (%) | 90 | 78 | 93.1 | 99.3 | 96.1 | 91.5 | 96 |
| **Composition des ménages** | | | | | | | |
| Nombre moyen de personnes par ménages | 1.8 | 2 | 1.9 | 1.4 | 1.7 | 3.6 | 3.5 |
| Ménages avec personne âgée (%) | 51.9 | 46.6 | 40.3 | 42.5 | 18.5 | 10.4 | 5.8 |
| Ménages avec Autochtone (%) | 4 | 1.5 | 6.1 | 1.2 | 4.8 | 96.7 | 99 |
| Ménages avec personne handicapée (%) | 23.7 | 16.4 | 25.2 | 27.9 | 16 | 9.1 | 9.7 |
| Ménages avec membres d'une minorité visible (%) | 14.1 | 11.7 | 13.5 | 4.6 | 7.7 | - | - |
| Ménages avec enfant (%) | 19.5 | 17.3 | 27.5 | 9.5 | 27.7 | 68.3 | 72 |
| **Taille des ménages** | | | | | | | |
| 1 personne (%) | 61 | 47.2 | 50.2 | 69.4 | 54.2 | 12.3 | 9.7 |
| 2 personnes (%) | 17.1 | 29 | 27.9 | 24 | 26.8 | 14.9 | 19.6 |
| 3 personnes (%) | 10.9 | 5.9 | 11.8 | 6 | 12 | 23.3 | 23.2 |
| 4 personnes et plus (%) | 11 | 17.9 | 10.1 | 0.6 | 6.9 | 49.5 | 47.5 |
| **Nombre d'enfants par ménage** | | | | | | | |
| Pas d'enfant (%) | 80.5 | 82.7 | 72.5 | 90.5 | 72.3 | 31.7 | 28 |
| 1 enfant (%) | 8.9 | 6.9 | 15.2 | 7.4 | 17.7 | 22.9 | 23.1 |
| 2 enfants (%) | 7.9 | 7.5 | 8.5 | 2.1 | 8.1 | 26.9 | 26.7 |
| 3 enfants ou plus (%) | 2.7 | 2.9 | 3.8 | $ | 1.9 | 18.5 | 22.3 |
| **Type de ménage** | | | | | | | |
| Personne seule (%) | 61 | 47.2 | 50.2 | 69.4 | 54.2 | 12.3 | 9.7 |
| Couple (%) | 11.1 | 25.7 | 12.9 | 12 | 5.8 | 7.6 | 6.4 |
| Famille biparentale (%) | 5.9 | 12.4 | 8.2 | 3.3 | 7.3 | 30.1 | 25.9 |
| Famille monoparentale (%) | 13.6 | 4.9 | 19.8 | 6.2 | 20.7 | 42.6 | 49.4 |
| Autre (%) | 8.5 | 9.8 | 9 | 9.1 | 12 | 7.5 | 8.6 |

Source : Évaluation du logement social en milieu urbain -- Enquête auprès des résidents, Division de l'évaluation de programme (DEP), SCHL, 1994.

## 2.3 Ciblage de la clientèle des programmes

### Besoins impérieux de logement

> **Les plafonds de revenu définissant les besoins impérieux** (PRBI) sont établis à l'échelle du marché local selon les loyers du marché privé payés pour des logements de qualité convenable de tailles diverses.

En 1986, les *plafonds de revenu définissant les besoins impérieux* (PRBI) sont devenus le critère d'admissibilité aux programmes fédéraux de logement social. Les PRBI peuvent également servir à indiquer dans quelle mesure les programmes antérieurs à 1986 servaient les ménages à faible revenu, même si de tels objectifs ne faisaient pas partie des programmes d'alors. Le tableau 2.1 montre que le pourcentage de ménages locataires dont le revenu est inférieur au PRBI applicable se situe entre 78 et 99 %. Le pourcentage le plus élevé s'observe parmi les locataires du Programme de supplément au loyer de 1973 et le plus faible parmi les locataires aux revenus variés des ensembles du logement sans but lucratif de 1978.[1] Trente-six pour cent des locataires du Programme de logement sans but lucratif de 1978 payait un loyer équivalent à la *limite inférieure des loyers du marché* (LILM) et plus de 33 % de ces locataires ne payant pas un LPR avaient des revenus inférieurs aux PRBI. Toutefois, depuis 1986, la proportion de ménages éprouvant des besoins impérieux dans les logements sans but lucratif de 1986 était de 15 % plus élevée que dans les ensembles du programme de 1978; ce qui veut dire que 8 000 ménages de plus ont été servis que ce qui aurait été le cas avec le programme de 1978, si l'on tient compte du nombre de logements financés par le programme de 1986.

Les programmes postérieurs à 1985 présentent les plus fortes proportions de ménages ayant des revenus inférieurs, mais la majorité des ménages servis par les programmes antérieurs sont également aux prises avec des besoins impérieux.

Les programmes de logement en milieu urbain servent une clientèle à faible revenu. Plus de 50 % des ménages de tous les programmes évalués ont des revenus inférieurs à 15 000 $ en 1993. Dans le Programme de logement sans but lucratif de 1978, qui contenait des dispositions favorisant la

---

[1] Une évaluation antérieure des programmes de logement social en milieu urbain (*Évaluation des programmes de logement social*, Division de l'évaluation de programme, 1984) aboutissait à des résultats différents. On avait alors relevé que 92 % des locataires du Programme de supplément au loyer disposaient d'un revenu insuffisant pour occuper un logement de qualité convenable, mais que seulement 33 % des locataires des Programmes de logement sans but lucratif et de logement coopératif de 1978 et 56 % des locataires du logement sans but lucratif ou du logement coopératif de 1973 étaient dans la même situation.

Manifestement les résultats obtenus alors pour les programmes de logement sans but lucratif et de logement coopératif étaient très différents dans ce rapport que ceux qui sont présentés ici. On peut expliquer une partie de cet état de fait par un calcul différent des plafonds utilisées pour définir un revenu insuffisant. Dans le présent rapport, on a utilisé les plafonds de revenu définissant les besoins de revenu (PRBI) servant à l'administration des programmes. Pour une raison ou une autre (p. ex., la source des données est différente), le niveau des PRBI est généralement supérieur au niveau des loyers normatifs, ce qui veut dire que davantage de ménages auront un revenu inférieur aux PRBI qu'aux loyers normatifs.

diversité des revenus, la moyenne des revenus dépassait de peu 20 000 $, tandis que la moyenne de revenu de tous les Canadiens en 1993 était de 39 530 $ et que, pour les ménages locataires, elle était de 31 034 $, selon les données de l'ERMEM de Statistiques Canada.

En outre, une proportion importante des locataires des programmes évalués ont de très faibles revenus (moins de 10 000 $ en 1993), y compris 50 % des locataires recevant un supplément au loyer, 20 % des locataires autochtones en milieu urbain et environ un tiers des locataires des programmes sans but lucratif de 1973 et de 1986. Globalement, ce sont les programmes de supplément au loyer qui servent les locataires les plus défavorisés.

**Accès pour les ménages autochtones**

Les deux programmes pour Autochtones en milieu urbain réussissent à atteindre leurs cibles en matière de clientèles autochtones. Les autres programmes servent également un petit nombre de clients autochtones. Le Programme de logement sans but lucratif de 1986, avec 6 % de logements occupés par des ménages autochtones, dépasse la part du besoin global détenue par les Autochtones, tandis que le Programme de supplément au loyer, qui sert 4,8 % d'Autochtones, n'atteint pas cette proportion. Le fait de canaliser l'aide vers les ménages éprouvant des besoins impérieux a augmenté de 4,5 % la proportion de locataires éprouvant des besoins impérieux, ce qui a permis à 300 ménages autochtones défavorisés de plus d'être servis par le nouveau programme.

Dans l'ensemble, d'après le nombre de logements produits depuis 1986 et le nombre de locataires autochtones dans chaque programme, plus de 10 000 ménages autochtones ont bénéficié des programmes, soir 13 % de tous les ménages servis par ces programmes. Ce chiffre représente plus du double de la proportion de ménages autochtones aux prises avec des besoins impérieux.

**Accès pour les personnes handicapées**

Tous ces programmes de logement social en milieu urbain servent un pourcentage plus élevé de ménages comptant des personnes handicapées que ce qu'on trouve dans le groupe témoin de locataires (5,1 %) qui sert de repère aux fins de comparaison, en l'absence d'estimations des besoins impérieux de logement pour ce groupe cible. Les clients du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain comprennent plus de 9 % de ménages avec des personnes handicapées. Par rapport au groupe de référence de locataires, on trouve quatre fois plus de ménages avec personnes handicapées dans le Programme de supplément au loyer de 1986 et cinq fois plus de ménages avec personnes handicapées dans le Programme de logement sans but lucratif de 1986.

D'après l'évaluation, tous les programmes de logement sans but lucratif et de supplément au loyer ont servi un pourcentage important de clients handicapés et amélioré l'accessibilité des logements pour ce groupe cible. La grande majorité des clients handicapés ont indiqué que leur logement a été doté de caractéristiques spéciales, ce qui est le cas, en particulier, des clients du Programme de logement sans but lucratif (plus de 90 %).

**Accès pour les membres des minorités visibles**

Les ménages comptant des membres des minorités visibles habitent un peu moins de 10 % des logements pour lesquels un supplément de loyer est versé et de 12 à 14 % des logements sans but lucratif, alors que ce groupe représentent 6 % de l'ensemble des ménages dans le groupe de locataires de référence.

## 2.4 Types de ménages servis : caractéristiques par programme

De 50 à 70 % des locataires des programmes de logement sans but lucratif et de supplément au loyer vivent seuls. Par contre, dans le cas du programme de logement pour Autochtones en milieu urbain, seulement de 10 à 12 % des locataires vivent seuls. La différence peut s'expliquer par le fait que les programmes de logement sans but lucratif et de supplément au loyer servent une plus forte proportion de ménages comptant une personne âgée que le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain.

Les familles représentent de 10 à 30 % des ménages du Programme de logement sans but lucratif et du Programme de supplément au loyer, alors que dans le cadre du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain, ils sont 75 %. Le nombre de personnes par ménage témoigne du type de ménages servis dans le cadre de chaque programme, les ménages du Programme sans but lucratif et du Programme de supplément au loyer comptant moins de membres (de 1,5 à 2 personnes) que les ménages du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain (environ 3,5 personnes).

**Cibles visées pour les familles et les aînés**

Les programmes de logement social de 1986 visaient à répartir équitablement l'aide au logement entre les familles et les aînés, en fonction de la part du besoin de ces deux groupes. Selon les données de l'ERMEM de 1988, 28,8 % des ménages éprouvant des besoins impérieux étaient des aînés, et 39,4 %, des familles. Les 31,8 % restants étaient des personnes seules non âgées (voir le tableau 2.2). En fonction de la part du besoin, les objectifs de ciblage entre les aînés et les familles, dans le cadre des programmes de 1986, devrait approcher 1 pour 1,37.

Pour les trois programmes de 1986 combinés, le rapport entre les aînés et les familles servis correspond de près à leur part respective des besoins impérieux. Les aînés représentent 32 % des clients desservis en application des trois programmes, et les familles, 41,5 %, ce qui donne un rapport de 1 pour 1,3.

**Tableau 2.2**
**Répartition comparative des besoins impérieux selon le type de ménages entre les logements des programmes de 1986 et le parc de logements privés**

| Type de ménage | Programme de logement sans but lucratif (%) | Programme de supplément au loyer (%) | Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain (%) | Tous les programmes de logement social en milieu urbain (%) | Parc de logements privés* (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Aînés | 40.3 | 18.5 | 5.8 | 32 | 28.8 |
| Familles | 37 | 40 | 83.9 | 41.5 | 39.5 |
| Autres | 22.7 | 41.5 | 10.3 | 26.5 | 31.8 |

Sources :Évaluation du logement social en milieu urbain -- Enquête auprès des résidents, Division de l'évaluation de programme (DEP), SCHL, 1994.
* Données de l'ERMEM, Statistique Canada, 1988
Note : *Les données de l'ERMEM sur les besoins impérieux incluent tous les ménages en milieux urbain et rural.

On constate un changement considérable quant à la diversité des clients servis dans le cadre des versions antérieures à 1986, alors que 46,4 % des clients étaient des aînés et 27,1 %, des familles (un rapport de 1 pour 0,58). Autrement dit, les versions antérieures des programmes servaient près de deux ménages de personnes âgées pour chaque famille. Ces données révèlent un progrès considérable depuis 1986 concernant le ciblage de l'aide au logement social en fonction de la part des besoins impérieux de ces deux groupes.

Une proportion de 27 % des ménages habitant un logement social en milieu urbain sont des personnes seules non âgées, des couples et d'autres types de ménages. Ce pourcentage est moins élevé que leur part du besoin, mais plus élevé que ce à quoi on s'attendait, compte tenu du fait que la priorité avait été accordée aux personnes âgées et aux familles. Cette situation s'explique en partie par des changements dans la composition des ménages découlant du vieillissement des membres après qu'ils ont emménagé dans un ensemble de logement social (départ des enfants, décès du conjoint ou séparation, arrivée des grands-parents, etc.) On peut également l'expliquer par le fait qu'on a donné la priorité aux personnes non âgées au début des années 1990.

# 3. SATISFACTION DES LOCATAIRES ET QUALITÉ DE LA VIE

## 3.1 Principales constatations

1. Les résidents des programmes de logement social en milieu urbain semblent très satisfaits en général de leur logement, quoique les résidents du Programme de supplément au loyer semblent un peu moins satisfaits que les résidents des autres programmes.

2. Le logement social en milieu urbain a permis d'offrir aux résidents un meilleur logement quant à la taille et à la qualité. Conformément aux évaluations antérieures du logement social, un pourcentage élevé de résidents continuent d'être confrontés à un problème d'abordabilité. Par contre, dans le cadre du Programme pour Autochtones en milieu urbain, il semble y avoir de nombreux logements défectueux.

3. En plus des améliorations apportées aux conditions de logement, les programmes de logement sans but lucratif ont contribué à améliorer de beaucoup le bien-être social des résidents, comme le montrent l'accroissement de leurs réseaux sociaux, leur participation à la collectivité et leurs sentiments personnels de sécurité. Les retombées des programmes de supplément au loyer dans ces domaines ont été beaucoup plus modestes, alors que le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain a surclassé les autres programmes dans plusieurs indicateurs de bien-être psychologique.

4. Règle générale, les programmes de logement social en milieu urbain n'offrent pas aux résidents non aînés des stimulants et des occasions d'améliorer leur autonomie économique à long terme.

## 3.2 Introduction

Les résultats atteints par les programmes de logement social auprès de leurs bénéficiaires sont évalués au moyen d'indicateurs tels que la satisfaction des locataires, l'amélioration des conditions de logement (d'après les indicateurs des besoins impérieux en matière de taille, de qualité et d'abordabilité des logements) et les effets connexes sur la qualité de la vie des locataires (notamment bien-être social et économique).

L'analyse de la qualité de la vie repose principalement sur des données subjectives collectées au moyen d'une enquête nationale par la poste auprès des locataires du logement social et une étude comparative auprès de 300 ménages locataires sur le marché privé. Ces données nous présentent les perceptions des locataires sur leur qualité de la vie dans leur logement actuel et consistent souvent à comparer avec leur logement antérieur.

## 3.3 Retombées du programmes sur les conditions de logement et la qualité de la vie

Une grande majorité des ménages dans tous les programmes affirment que leur logement actuel est meilleur que leur logement antérieur, alors que moins de la moitié du groupe témoin de locataires du marché privé font la même évaluation. De même, environ la moitié des ménages considèrent que leur environnement et que la gestion immobilière est une amélioration par rapport au logement qu'ils habitaient antérieurement, alors qu'un peu plus du tiers des locataires du groupe de référence font la même observation.

**Tableau 3.1**
**Retombées du programme sur les conditions de logement et la qualité de la vie**

| | Logement sans but lucratif (%) | | | Supplément au loyer (%) | | Autochtones en milieu urbain (%) | | Groupe de référence (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1973 | 1978 | 1986 | 1973 | 1986 | 1978 | 1986 | |
| **Amélioration perçue relativement aux conditions de logement** | | | | | | | | |
| Logement | 65.1 | 64.8 | 74.8 | 60.1 | 65.7 | 65.6 | 76.1 | 42.7 |
| Environnement | 50.2 | 44.3 | 45.7 | 53.8 | 44.1 | 58.6 | 60.1 | 35.2 |
| Gestion immobilière | 53.1 | 60.2 | 59.8 | 48.2 | 56.8 | 51.8 | 54.5 | 37.5 |
| **Amélioration perçue quant à la qualité de la vie depuis l'emménagement** | | | | | | | | |
| Nette amélioration | 54.8 | 45.1 | 46.1 | 50 | 42.6 | 46.1 | 52.7 | 27.4 |
| Légère amélioration | 21.2 | 18.3 | 27.7 | 13.7 | 24.9 | 22.1 | 24.6 | 23.7 |
| Aucune amélioration | 19 | 28.9 | 19 | 25.7 | 20.8 | 26.1 | 18.6 | 38.1 |
| Légère détérioration | 0.9 | 2.8 | 5.1 | 9.4 | 7.8 | 3.3 | 3.1 | 8.3 |
| Grande détérioration | 4.1 | 5 | 2.2 | 1.2 | 3.9 | 2.4 | 1.1 | 2.5 |

Sources : Évaluation du logement social en milieu urbain -- Enquête auprès des résidents, DEP, SCHL, 1994
Enquête auprès d'un groupe de locataires de référence, DEP, SCHL, 1994.

Les bénéficiaires des programmes croient également que l'ensemble de leur qualité de la vie s'est grandement améliorée lorsqu'ils ont emménagé dans leur logement actuel. À peu près un client sur deux de tous les programmes indique que sa qualité de vie s'est nettement améliorée (un peu moins chez les clients du Programme de supplément au loyer, soit 43 %), alors que deux tiers à trois quarts des locataires constatent une certaine amélioration tandis que de 4 à 12 % dénotent une baisse de leur qualité de la vie. Ces résultats sont notablement plus favorables que ceux du groupe de référence, puisque seulement un locataire sur quatre indique que sa vie s'est grandement améliorée et environ un sur deux indique une amélioration à un degré ou un autre.

## 3.4 Satisfaction des locataires

Les clients du logement social en milieu urbain sont clairement satisfaits de presque tous les aspects de leur logement, ce à quoi correspondent les cotes de satisfaction générale qu'ils ont accordées. Une très grande majorité de ménages locataires dans la plupart des programmes ont choisi la plus haute cote de satisfaction sur une échelle de quatre points en ce qui a trait à leur logement en général (tableau 3.2). En général, ce sont les programmes de logement sans but lucratif antérieurs à 1986 qui ont obtenu les plus hauts niveaux généraux de satisfaction, presque les deux tiers des clients ayant indiqué qu'ils étaient très satisfaits et un peu moins de 1 % qu'ils étaient très mécontents. En général, un très faible pourcentage de locataires se sont dit insatisfaits et presque aucun locataire ne s'est dit très insatisfait. Le seul programme où les clients n'ont montré que des niveaux modérés de satisfaction a été le Programme de supplément au loyer de 1986. Ces locataires étaient un peu moins satisfaits que les clients de n'importe quel autre programme, y compris les locataires du marché locatif privé. Fait singulier, 16 % de ces locataires du Programme de supplément au loyer ont dit être insatisfaits de leur logement en général, et seulement une minorité d'entre eux ont indiqué être très satisfaits de leur logement.

**Tableau 3.2**
**Satisfaction des locataires à l'égard de leur logement**

| | Logement sans but lucratif (%) | | | Supplément au loyer (%) | | Autochtones en milieu urbain (%) | | Groupe de référence (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1973 | 1978 | 1986 | 1973 | 1986 | 1978 | 1986 | |
| **Satisfaction générale à l'égard de leur logement** | | | | | | | | |
| Très satisfait | 60.8 | 65.4 | 55.9 | 54.6 | 40.9 | 53.7 | 60.3 | 44.7 |
| Assez satisfait | 33 | 29.9 | 35.9 | 32.6 | 43 | 36.1 | 31.6 | 48.4 |
| Assez insatisfait | 5.4 | 4.3 | 7.2 | 9.5 | 13.7 | 6.2 | 5.8 | 6.2 |
| Très insatisfait | 0.7 | 0.4 | 1 | 3.3 | 2.3 | 4.1 | 2.4 | 0.7 |

Sources : Évaluation du logement social en milieu urbain -- Enquête auprès des résidents, DEP, SCHL, 1994
Enquête auprès d'un groupe de locataires de référence, DEP, SCHL, 1994.

En ce qui concerne la taille et la disposition du logement, les niveaux d'insatisfaction varient de 1,9 % dans le Programme de logement sans but lucratif de 1978 à 14,5 % dans le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1978, alors qu'ils s'établissent à 7,7 % dans le groupe de référence (Tableau 3.3). Presque tous les résidents des logements sociaux en milieu urbain sont également satisfaits du type de logement qu'ils habitent (maisons en rangée ou appartement), 1,8 à 8,2 % étant insatisfaits sur ce point. Les locataires se sentent également en sécurité dans leur logement, car moins de 17 % des locataires de chacun des programmes se sont dit insatisfaits à se sujet, soit un pourcentage identique ou inférieur au groupe de référence. Les résidents des programmes de logement sans but lucratif d'avant 1986 semblent aussi très satisfaits du niveau d'intimité qu'offre leur logement (5 % s'en disant insatisfaits), bien qu'un pourcentage plus élevé de locataires du Programme de supplément au loyer de 1986, soit 19 %, se plaignent sur ce point, comparativement à 13 % dans le groupe de référence.

Pour ce qui est du quartier qu'ils habitent, les locataires de logements sociaux en milieu urbain sont généralement aussi satisfaits que ceux du groupe de référence. Un pourcentage de 20 % ou moins des résidents se plaignent de la sécurité, de la pollution, du trafic et des aires de jeux réservées aux enfants dans leur quartier, alors que 6 % ou moins se sont montrés insatisfaits de la densité et du surpeuplement du quartier. Comme pour les points précédents, les locataires du Programme de supplément au loyer de 1986 sont généralement plus insatisfaits (mais pas davantage que les membres du groupe de référence) de leur quartier que les locataires du Programme de logement sans but lucratif antérieur à 1986.

**Tableau 3.3**
**Locataires insatisfaits des caractéristiques matérielles de leur logement et de leur quartier**

| | Logement sans but lucratif (%) | | | Supplément au loyer (%) | | Autochtones en milieu urbain (%) | | Groupe de référence (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1973 | 1978 | 1986 | 1973 | 1986 | 1978 | 1986 | |
| **Logement** | | | | | | | | |
| Taille et disposition du logement | 6.8 | 1.9 | 8.3 | 5.7 | 8.3 | 14.5 | 9.2 | 7.7 |
| Type de logement | 3.6 | 1.8 | 3.3 | 6.5 | 8.2 | 6.9 | 3.6 | 3.3 |
| Protection contre le crime | 9.2 | 7.9 | 9.8 | 13.7 | 16.9 | 16.2 | 16.6 | 16.3 |
| Intimité | 5.4 | 5.9 | 13.4 | 10.5 | 19 | 12.5 | 11.2 | 12.7 |
| **Quartier** | | | | | | | | |
| Protection contre le crime | 10.9 | 9.4 | 14.2 | 10 | 18.6 | 14.7 | 15.6 | 17 |
| Pollution et trafic | 17.3 | 13.9 | 15.7 | 13.8 | 22.7 | 20.7 | 17.7 | 18.4 |
| Aires de jeux pour les enfants | 9.2 | 12.3 | 13.3 | 18.5 | 19.5 | 21.7 | 21.2 | 20.2 |
| Densité et surpeuplement | 4.3 | 4.5 | 4.5 | 5.3 | 6.5 | $ | $ | 5.1 |

Sources : Évaluation du logement social en milieu urbain -- Enquête auprès des résidents, DEP, SCHL, 1994
Enquête auprès d'un groupe de locataires de référence, DEP, SCHL, 1994.

## 3.5 Qualité, taille et abordabilité des logements

Depuis 1986, la politique canadienne en matière de logement consiste à s'attaquer à trois principaux problèmes : qualité, taille et abordabilité. Les indicateurs des besoins impérieux de logement touchant la qualité, la taille et l'abordabilité servent à évaluer le logement social par rapport à ces points repères (tableau 3.4)

**Qualité du logement**

Dans la présente analyse, la qualité des logements est fondée sur l'évaluation faite par les locataires des besoins de réparation de leur logement. On trouvera au chapitre 4 de plus amples détails sur l'état du parc de logements.

Dans l'ensemble, un très faible pourcentage des résidents habitant un logement du parc du Programme de logement sans but lucratif et du Programme de supplément au loyer ont signalé que leur logement était défectueux. Les logements du Programme sans but lucratif sont ceux qui posent le moins de problèmes de qualité, puisque moins de 4 % des locataires des parcs de 1986 et de 1978 ont indiqué que leur logement avait besoin de réparations majeures par rapport à près de 10 % dans le groupe de référence du marché locatif privé et chez les locataires du Programme de supplément au loyer. Toutefois, le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain semble poser de graves problèmes de qualité, car près de 20 % des locataires ont indiqué que leur logement avait besoin de réparations majeures. En outre, la plupart des locataires du Programme de logement social en milieu urbain de 1978 et de 1986 ont indiqué que leur logement avait besoin de réparations à un degré ou à un autre.

**Tableau 3.4 Ménages ayant un problème touchant l'abordabilité, la taille ou la qualité du logement**

| | Logement sans but lucratif (%) | | | Supplément au loyer (%) | | Autochtones en milieu urbain (%) | | Groupe de référence (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Problème | 1973 | 1978 | 1986 | 1973 | 1986 | 1978 | 1986 | |
| Qualité | 8.8 | 3.7 | 3.2 | 9.8 | 10.7 | 19.2 | 19.5 | 9.6 |
| Taille | 7.1 | 8.3 | 6.1 | 4.3 | 4 | 9.7 | 14.3 | 8.3 |
| Abordabilité | 49.7 | 47.5 | 47.2 | 51.7 | 51 | 61.3 | 60.1 | 48 |

Source : Évaluation du logement social en milieu urbain -- Enquête auprès des résidents, DEP, SCHL, 1994

**Taille**

On ne trouve pas beaucoup de problèmes touchant la taille du logement (surpeuplement) dans les programmes de logement social en milieu urbain. En général, de 4 à 8 % des ménages du Programme de logement sans but lucratif et du Programme de supplément au loyer n'ont pas assez de chambres à coucher et un peu plus, soit de 10 à 14 % des locataires du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain ont un logement trop petit. La grande majorité des ménages du Programme de logement sans but lucratif et du Programme de supplément au loyer bénéficient du nombre exact de chambres à coucher prescrit pour leur ménage, comparativement à environ la moitié des locataires du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain.

Lorsqu'un ménage dispose d'un plus grand nombre de chambres que ce que prescrit la Norme nationale d'occupation (NNO), il y a un problème d'affectation des rares ressources de logement social. Les programmes de logement sans but lucratif et de supplément au loyer de 1986

comportent d'assez faibles pourcentages de locataires ayant un trop grand logement par rapport à la NNO, soit 15 et 17 % respectivement. Le pourcentage de ces clients pour le Programme de logement sans but lucratif et le Programme de supplément au loyer de 1973 est encore plus faible, soit 7 et 12 % respectivement. On peut expliquer ces faibles pourcentages par les inévitables changements qui se produisent dans la composition des ménages et la non-concordance occasionnelle entre les besoins d'un ménage et le type de logement disponible. Toutefois, ce n'est probablement pas le cas pour un locataire sur quatre du Programme de logement sans but lucratif de 1978, de trois locataires sur dix du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1986 et de 42 % des bénéficiaires de la version de 1978 du même programme, qui ont trop de chambres à coucher que ce que prescrit la NNO.

**Abordabilité**

D'après le revenu et les frais de logement indiqués par les locataires, environ la moitié des clients du Programme de logement sans but lucratif et du Programme de supplément au loyer éprouvent des problèmes d'abordabilité, puisqu'ils consacrent plus de 30 % de leur revenu à leur logement. Les ménages autochtones en milieu urbain sont plus nombreux dans cette situation, car 60 % d'entre eux sont confrontés à un problème d'abordabilité. Même si l'on corrige ces données pour tenir compte des montants erronés indiqués par les locataires et des montants stipulés par l'aide sociale, un locataire de logement social sur trois continue d'éprouver des problèmes d'abordabilité.

Ces constatations correspondent aux résultats des évaluations antérieures du logement social, soit du tiers à la moitié des locataires qui consacrent plus de 30 % (le plafond) de leur revenu à leurs frais de logement. Une récente étude sur ce phénomène menée pour le compte de la SCHL (Ekos, 1994) a révélé qu'un quart des situation de non-abordabilité peuvent être attribuées aux inexactitudes des clients dans le calcul de leurs frais de logement et de leur revenu (arrondissement, déclaration du revenu net au lieu du revenu brut, etc.) et qu'environ les trois quarts de ceux qui disent avoir des difficultés éprouvent véritablement des problèmes d'abordabilité. Toutefois, la fréquence des problèmes d'abordabilité peut être attribuée principalement aux facteurs suivants :

- Les échelles proportionnées au revenu de certaines provinces sont établies exactement au plafond d'abordabilité de 30 %.

- La composante de l'aide sociale provinciale constituée des frais de logement indique souvent un loyer minimum qui est supérieur à 30 % du revenu.

- Lorsque les locataires ne déclarent pas leur revenu ou ne fournissent pas de preuves de leur revenu, les gestionnaires ou propriétaires-bailleurs ont souvent comme réaction de hausser le loyer au niveau du marché.

- Les locataires ne rapportent pas toujours immédiatement une baisse de revenu à l'administrateur de l'ensemble résidentiel.

- Les frais réels des services publics dépassent les indemnités autorisées en raison, par exemple, d'écarts saisonniers.

- Dans les frais de services publics, on est souvent incapable de distinguer les sommes payées pour le chauffage (comprises dans les frais de logement de base) des sommes versées à d'autres fins, comme l'éclairage et la cuisson (qui ne font pas partie des frais de logement).

Il semble que le facteur le plus courant à donner lieu à des problèmes d'abordabilité chez les résidents du logement social soit le paiement des services publics.

## 3.6 Bien-être social

**Participation à la collectivité et habilitation**

Les recherches sur la qualité de vie ont démontré que cette dernière est meilleure dans les milieux où les rapports sociaux sont importants. Une interaction sociale accrue améliore la santé physique et psychologique et contribue à réduire le crime et d'autres problèmes sociaux. Bref, des logements qui favorisent le développement d'un plus large éventail d'interactions sociales gratifiantes améliorent la qualité de vie.

Le logement social peut améliorer les rapports sociaux de plusieurs façons. On peut s'attendre à ce que des gens ayant des antécédents analogues qui partagent des expériences communes et habitent le même ensemble de logements interagissent. La disposition matérielle et le style de gestion immobilière des ensembles de logements sociaux peuvent aussi favoriser une plus grande interaction sociale, et la stabilité que procure un logement abordable à long terme peut encourager les résidents à participer activement à la vie communautaire. Ces interactions sociales et cette stabilité ainsi que le sentiment d'attachement à la collectivité qui en découlent peuvent améliorer le sentiment de bien-être et d'habilitation personnels.

Plusieurs indicateurs ont été mis au point pour mesurer les niveaux d'interaction et d'attachement à la collectivité des résidents de logements sociaux en milieu urbain et d'un groupe de référence de locataires du secteur privé. Parmi les indicateurs utilisés, citons le nombre de voisins qu'un locataire connaît, le nombre d'organismes communautaires auxquels le locataire participe et le degré actuel de participation du résident à la collectivité (tableau 3.5). Nous avons comparé ces résultats, en tenant compte des différences quant aux principales caractéristiques entre les deux groupes à l'aide d'une méthode statistique, notamment en ce qui a trait au revenu, aux études, à la taille des ménages, à l'âge du soutien de ménage, à la durée de résidence dans le logement actuel, au sexe du soutien de ménage et au nombre de parents dans les ménages (tableau 3.7).

**Tableau 3.5**
**Répercussions du logement social en milieu urbain sur la participation à la collectivité et l'habilitation**

| | Logement sans but lucratif | | | Supplément au loyer | | Autochtones en milieu urbain | | Groupe de référence |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1973 | 1978 | 1986 | 1973 | 1986 | 1978 | 1986 | |
| **Nombre moyen de :** | | | | | | | | |
| Noms de voisins connus | 10.8 | 10.4 | 10.9 | 9.3 | 5.9 | 4.9 | 5.8 | 5.9 |
| Voisins auxquels on parle | 13.3 | 10.1 | 9.6 | 10.3 | 5.8 | 4.4 | 5.5 | 7 |
| Voisins fiables | 5.8 | 3.6 | 4.4 | 3.1 | 2.5 | 2.8 | 3 | 2.7 |
| Organisations communautaires auxquelles on participe | 1 | 0.7 | 0.8 | 0.7 | 0.6 | 0.6 | 0.7 | 0.7 |
| **Pourcentage de ménages qui, depuis leur aménagement dans le logement actuel :** | | | | | | | | |
| Utilisent davantage les services sociaux | 10.7 | 3.9 | 6.8 | 9.9 | 7.3 | 20.1 | 20.6 | 7.3 |
| Participent davantage à la collectivité | 15 | 19.8 | 12.1 | 11.6 | 12.4 | 20.5 | 21.7 | 9.8 |
| Sont membres d'une association de locataires | 11.2 | 11 | 12.9 | 12.9 | 5.2 | 5.4 | 10.3 | 4.5 |
| Travaillent pour le compte d'une association de logements | 3.2 | 4.5 | 10.6 | 5.7 | 5.6 | $ | $ | 3.4 |
| Se sont fait plus d'amis | 32.2 | 31.8 | 26.8 | 23.7 | 20.3 | 30.8 | 37.7 | 17.4 |
| Ont plus de temps pour la famille | 16.9 | 16.8 | 16.1 | 14.4 | 19.1 | 54.9 | 46.2 | 11.1 |
| Se sentent plus en sécurité | 63.4 | 61.4 | 54.7 | 46.2 | 47.8 | 66 | 68.6 | 35.3 |
| Se sentent mieux établis | 50.5 | 46 | 48.1 | 39.9 | 41.4 | 76 | 75.6 | 34.3 |
| Se sentent plus autonomes | 48.2 | 41.9 | 45.6 | 39.7 | 44.2 | 71.9 | 65.2 | 31.7 |

Source : Évaluation du logement social en milieu urbain -- Enquête auprès des résidents, DEP, SCHL, 1994

Il semble que ce sont les locataires des programmes de logement sans but lucratif et du Programme de supplément au loyer de 1973 qui affichent les plus hauts niveaux de rapport social avec leurs voisins, dépassant ceux du groupe de référence (tableau 3.5). Les contacts sociaux parmi les locataires du Programme de supplément au loyer de 1986 sont généralement identiques et parfois légèrement inférieurs au groupe de référence. Comme le montre le tableau 3.7, les locataires des programmes de logement sans but lucratif sont beaucoup plus sociables avec leurs voisins que le groupe de référence selon deux des trois indicateurs, alors que les locataires du Programme de supplément au loyer le sont autant que le groupe de référence pour les trois

indicateurs. Les locataires du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain sont un peu moins sociables avec leurs voisins que les résidents autochtones d'autres logements sociaux.

On a également posé aux résidents quelques questions plus subjectives sur leur attachement à la collectivité depuis leur emménagement dans leur logement actuel. Dans l'ensemble, relativement peu de locataires ont indiqué qu'ils se sentaient maintenant plus concernés par leur collectivité (20 % ou moins) ou qu'ils s'impliquaient davantage dans les questions de logement, en tant que membres d'une association de locataires ou autrement.

Un faible pourcentage de locataires (de un cinquième à un tiers) ont également indiqué qu'ils s'étaient fait plus d'amis à la suite de leur emménagement dans leur logement actuel. Toutefois, par rapport aux résultats du sondage auprès du groupe de référence, on peut conclure que, bien que cela ait touché un faible pourcentage de locataires, l'emménagement dans un logement sans but lucratif a quand même eu des répercussions positives et importantes sur ces indicateurs de la participation à la collectivité. Toutefois, pour tous les indicateurs, nous n'avons pas constaté d'effets tangibles sur les locataires du Programme de supplément au loyer.

Par rapport à leurs homologues autochtones du Programme de supplément au loyer et du Programme de logement sans but lucratif, les locataires du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain ne semblent pas accroître leur participation à la collectivité ou au quartier par suite de leur admission dans un ensemble de logement pour Autochtones en milieu urbain, sauf pour un indicateur : les locataires du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain disent beaucoup plus souvent avoir accru le nombre de leurs amis depuis qu'ils ont emménagé dans leur nouveau logement. Néanmoins, ils n'ont pas indiqué une augmentation du nombre de voisins qu'ils connaissent ou auxquels ils parlent, de leur participation à des organismes communautaires, de leur sentiment de participer davantage à la collectivité ou de leur adhésion à une association de locataires. Cette situation peut être attribuable au fait que, dans le cadre de ce programme, les logements sont souvent éloignés les uns des autres.

**Bien-être psychologique**

Environ un locataire du logement social en milieu urbain sur deux indique qu'il se sent mieux psychologiquement, ayant l'impression d'être plus en sécurité, plus autonomes, dans un milieu plus stable depuis qu'il a emménagé dans son logement actuel, comparativement à un sur trois parmi les locataires du secteur privé. En général, les locataires du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain sont plus enclins à indiquer des améliorations pour ces critères. Toutefois, moins d'un bénéficiaire sur cinq du Programme de logement sans but lucratif et du Programme de supplément au loyer disent disposer de plus de temps pour leur famille. La comparaison de ces résultats qui a été contrôlée statistiquement avec le groupe de référence confirme généralement les effets positifs de la plupart des indicateurs de bien-être psychologique pour chaque programme par rapport au groupe de référence respectif, les locataires de tous les programmes ayant indiqué un accroissement de leur sentiment de sécurité.

## 3.6 Habilitation économique

Ces dernières années, les gouvernements se sont longuement penchés sur la question de savoir si les programmes sociaux devraient ou pourraient être conçus afin d'offrir aux bénéficiaires les moyens nécessaires pour devenir autonomes à long terme. La mesure avec laquelle les programmes sociaux offrent aux gens les occasions, le soutien et les stimulants nécessaires pour devenir plus autonomes et productifs est devenue un important sujet d'actualité.

Pour ce qui touche le logement social, cette question concerne la mesure avec laquelle le logement social devrait jouer un rôle de transition dans le soutien des ménages défavorisés d'un point de vue économique afin qu'ils puissent mieux intégrer le marché du travail et éventuellement réduire leur dépendance envers les programmes d'aide sociale. Par ailleurs, fournir un logement décent et abordable à des ménages peut leur offrir le soutien et la stabilité sociale, financière, et environnementale dont ils ont besoin pour dénicher un emploi rémunérateur. En revanche, leur offrir un logement décent moyennant un loyer proportionné à leur revenu peut détourner les bénéficiaires aptes au travail des efforts de reconquête de leur autonomie et perpétuer ainsi le cycle de la dépendance.

Afin de mieux cerner si les programmes de logement social en milieu urbain, tels qu'ils sont présentement conçus, ont donné l'occasion à leurs résidents de se prendre en mains, on a mis plusieurs indicateurs au point dans le cadre du sondage auprès des locataires. On a demandé aux résidents s'ils estimaient que leur situation économique s'était améliorée à la suite de leur emménagement dans leur logement actuel. Les résultats du sondage montrent que de 8 à 18 % des résidents non aînés du Programme de logement sans but lucratif et du Programme de supplément au loyer ont indiqué qu'ils avaient, en général, acquis de nouvelles compétences, alors que de 10 à 22 % ont indiqué qu'ils avaient suivi une formation ou un cours d'études depuis leur emménagement dans leur logement actuel (tableau 3.6). En général, de 5 à 16 % (selon le programme et l'indicateur) des résidents non âgés ont mentionné une amélioration de leur situation professionnelle ou de leur revenu depuis leur emménagement dans leur logement actuel.

**Tableau 3.6**
**Répercussions du logement social en milieu urbain sur l'autonomie économique des résidents non âgés**

| | Logement sans but lucratif | | | Supplément au loyer | | Autochtones en milieu urbain | | Groupe de référence |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Ménages qui, depuis leur emménagement :** | **1973** | **1978** | **1986** | **1973** | **1986** | **1978** | **1986** | |
| ont acquis de nouvelles compétences | 7.8 | 8.8 | 17.6 | 9.7 | 15.3 | 32,2 | 32.2 | 12.5 |
| ont suivi une formation ou des études | 11 | 17.2 | 22.3 | 10.3 | 15.9 | 36,8 | 36.8 | 11.8 |
| ont obtenu un emploi ou un meilleur emploi | 9.1 | 11.8 | 9.4 | 8 | 9.2 | 19,6 | 19.6 | 17.4 |
| Ont accru leur revenu | 15.9 | 7.2 | 9.3 | 4.6 | 13.7 | 20,3 | 20.3 | 26.7 |

Source : Évaluation du logement social en milieu urbain -- Enquête auprès des résidents, DEP, SCHL 1994.
Enquête auprès d'un groupe de locataires de référence, DEP, SCHL 1994.

Les réponses à ces questions ne diffèrent pas statistiquement de celles du groupe de locataires de référence (tableau 3.7), lorsque l'on neutralise l'effet des variables taille du ménage, revenu du ménage, âge, niveau d'études, durée de l'occupation, nombre de parents, sexe du soutien de famille et présence d'une personne handicapée. Bien que les locataires autochtones vivant dans un logement social en milieu urbain donnent généralement des réponses plus favorables, les comparaisons statistiquement contrôlées entre les locataires autochtones habitant un ensemble du Programme de logement en milieu urbain et les ménages autochtones des deux autres programmes n'ont pas révélé de différence significative

Ces résultats laissent supposer que, comme ils sont présentement structurés, les programmes de logement social en milieu urbain n'offrent pas beaucoup d'occasions et de stimulants additionnels aux résidents non aînés pour les encourager à améliorer leur autonomie.

**Tableau 3.7**
**Écarts statistiques entre les bénéficiaires des programmes et les locataires du groupe de référence**

| | Logement sans but lucratif | Supplément au loyer | Autochtones en milieu urbain |
|---|---|---|---|
| **Groupe de référence** | Locataires du secteur privé | Locataires du secteur privé | Ménages autochtones du PLSBL et du PSL |
| **Variables dépendantes modélisées** | | | |
| Noms des voisins connus | Supérieur | Aucune différence | Inférieur |
| Voisins auxquels on parle | Aucune différence | Aucune différence | Inférieur |
| Voisins fiables | Supérieur | Aucune différence | Aucune différence |
| Participation à des organismes communautaires | Supérieur | Aucune différence | Aucune différence |

**Tableau 3.7**
**Écarts statistiques entre les bénéficiaires des programmes et les locataires du groupe de référence**

| | Logement sans but lucratif | Supplément au loyer | Autochtones en milieu urbain |
|---|---|---|---|
| **Groupe de référence** | Locataires du secteur privé | Locataires du secteur privé | Ménages autochtones du PLSBL et du PSL |
| **Variables dépendantes modélisées** | | | |
| Usage accru des services sociaux | Aucune différence | Aucune Différence | Supérieur |
| Sentiment de participer davantage à la collectivité | Aucune différence | Aucune différence | Aucune différence |
| Membre d'une association de locataires | Supérieur | Aucune différence | Aucune différence |
| Travail pour le compte d'une association de logement | Supérieur | Aucune différence | S/O |
| S'être fait plus d'amis | Supérieur | Aucune différence | Supérieur |
| Avoir plus de temps pour la famille | Supérieur | Supérieur | Aucune différence |
| Se sentir plus en sécurité | Supérieur | Supérieur | Supérieur |
| Se sentir mieux établi | Supérieur | Aucune différence | Supérieur |
| Se sentir plus autonome | Aucune différence | Aucune différence | Supérieur |
| **Indicateurs d'autonomie économique (résidents non aînés seulement)** | | | |
| Acquisition de nouvelles compétences | Aucune différence | Aucune différence | Aucune différence |
| Inscription à de la formation ou des études | Aucune différence | Aucune différence | Aucune différence |
| Obtention d'un emploi nouveau ou mieux | Aucune différence | Aucune différence | Aucune différence |
| Accroissement du revenu | Aucune différence | Inférieur | Aucune différence |

Sources : Évaluation du logement social en milieu urbain -- Enquête auprès des résidents, DEP, SCHL 1994.
Enquête auprès d'un groupe de locataires de référence, DEP, SCHL 1994.

Notes : Des variables continues ont été modélisées à l'aide de la NNO ainsi que des variables de réponses nominales à l'aide de la régression logistique. Tous les tests statistiques reposent sur des tests bilatéraux d'une signification de 95 %. Le logement sans but lucratif et le supplément au loyer ont été modélisés séparément et comparés au groupe de référence de locataires privés. Le logement pour Autochtones en milieu urbain a été modélisé à l'aide des ménages autochtones dans le Programme de logement sans but lucratif et le Programme de supplément au loyer comme groupe de référence. Le supplément au loyer exclut les locataires habitant un logement sans but lucratif. Les caractéristiques des ménages contrôlées dans l'analyse de régression sont les suivantes : taille du ménage, revenu du ménage, chef du soutien, plus haut niveau d'études du soutien ou du conjoint, durée d'occupation du logement actuel exprimée en années et variables nominales pour les ménages monoparentaux, les ménages dirigés par une femme, les ménages comptant une personne handicapée et le groupe fictif de contrôle. La mention S/O est indiquée lorsqu'aucune donnée comparable n'a été recueillie pour les groupes des programmes et de contrôle.

# 4. L'ÉTAT, L'ENTRETIEN ET LA RÉPARATION DES LOGEMENTS

## 4.1 Principales constatations

1. L'état matériel des logements offerts dans le cadre de ces programmes varie considérablement. La plupart des logements sans but lucratif sont en bon état et n'ont besoin que de légères réparations. Les réparations qu'il faut effectuer aux logements du Programme de supplément au loyer sont analogues à celles dont ont besoin les logements locatifs privés. Les logements pour Autochtones en milieu urbain sont dans un moins bon état que les autres logements occupés par les ménages autochtones vivant à l'extérieur des réserves ou des collectivités autochtones et, selon l'évaluation faite par les résidents, un logement sur cinq a besoin de réparations majeures.

2. Le coût moyen des réparations effectuées est le plus bas pour les logements du Programme sans but lucratif (de 402 $ à 783 $ par logement d'un programme à l'autre), modéré pour les logements du Programme de supplément au loyer (907 $ par logement) et le plus élevé pour les logements d'Autochtones en milieu urbain (plus de 2 000 $ par logement).

3. Les besoins de réparation fluctuent selon le type de bâtiment et la méthode de production. Par exemple, le coût estimatif des réparations est deux à trois fois plus élevé pour les ensembles résidentiels aménagés après acquisition et rénovation que pour les ensembles nouvellement construits et pour les logements avec entrée privée par rapport aux immeubles d'appartements. Le coût plus élevé des réparations à effectuer dans le parc de logements pour Autochtones en milieu urbain est attribuable au type de logements (de plus grande taille, pour familles, avec une plus forte proportion de propriétés achetées que dans le parc de logements sans but lucratif).

4. La plupart des ensembles de logements sans but lucratif et de logements pour Autochtones en milieu urbain ont des fonds de réserve de remplacement suffisants pour couvrir les coûts de réparations majeures. Les fonds de réserve des ensembles de logements sans but lucratif s'établissent en moyenne à 1 285 $ par logement pour le programme de 1973 et à 1 799 $ par logement pour le programme de 1978. Les fonds de réserve des organismes de parrainage de logements pour Autochtones en milieu urbain sont analogues, s'établissant en moyenne à plus de 1 300 $ par logement pour les deux programmes. Les ensembles de logements sans but lucratif publics ont nettement moins fréquemment des réserves que les ensembles du secteur privé parce que plusieurs provinces ont dégagé des crédits spéciaux pour le financement des réparations.

5. Pour 85 % des logements sans but lucratif privé et 33 % des logements pour Autochtones en milieu urbain, les réserves de remplacement dépassent les besoins de réparation. Ces données indiquent des réserves satisfaisantes pour les réparations à court et à moyen terme pour le

logement sans but lucratif, mais il faudrait mener des recherches supplémentaires pour déterminer si elles répondent aux besoins à plus long terme.

## 4.2 Introduction

Les programmes de logement social visent à maintenir des logements toujours en bon état et bien réparés à long terme afin d'assurer des logements aux Canadiens nécessiteux dans les années à venir. Lorsque les ensembles de logement social sont produits, que ce soit par la construction ou par l'acquisition et la rénovation, ils doivent respecter le code de bâtiment applicable et les normes de salubrité et de sécurité. Une fois qu'un ensemble est habité, le groupe de parrainage pour les programmes sans but lucratif et pour autochtones en milieu urbain et le propriétaire-bailleur pour les programmes de supplément au loyer, sont responsables de faire effectuer les réparations nécessaires. Les frais d'entretien sont payés à l'aide des recettes de l'ensemble et comptabilisées dans les budgets d'exploitation.

**Fonds de réserve de remplacement**

Les accords d'exploitation des ensembles sans but lucratif et pour Autochtones en milieu urbain exigent que les parrains contribuent à un fonds de réserve de remplacement en vue des réparations d'immobilisations importantes. Ces contributions constituent des dépenses d'exploitation admissibles. Les soldes des réserves de remplacement plus les intérêts accumulés doivent être placés et administrés séparément des autres actifs liquides et ne peuvent servir qu'à de gros

En outre, les accords d'exploitation des ensembles prévoient généralement que les organismes de parrainage des programmes de logement sans but lucratif et des programmes de logement pour Autochtones en milieu urbain alimentent une réserve de remplacement des immobilisations. Ces fonds visent à accumuler l'argent nécessaire pour remplacer des éléments et effectuer des réparations majeures dans l'avenir. Certaines provinces administrant certains parcs de logement sans but lucratif appliquent des lignes de conduite différentes qui permettent l'apport de fonds selon les besoins en immobilisations au lieu de l'alimentation d'une réserve de remplacement. Les propriétaires-bailleurs privés sont tenus de constituer leur propre réserve en vue des réparations majeures dans le cadre de l'exploitation de leurs logements locatifs.

L'évaluation s'est penchée sur deux grandes questions :

- Les logements sociaux sont-ils en bon état matériel et régulièrement entretenus ?
- Les logements sans but lucratif et pour Autochtones en milieu urbain disposeront-ils ultérieurement des fonds nécessaires pour effectuer les réparations majeures ?

Ces deux questions sont reliées dans la mesure où le report d'un entretien régulier peut entraîner des réparations majeures. Par conséquent, l'évaluation de ces questions n'est pas une tâche se limitant à de simples mesures. Par exemple, retarder l'entretien de systèmes afin de permettre,

simultanément, la planification et l'établissement des calendriers de réparations peut être une bonne pratique de gestion. S'il y a d'autres façons de financer les réparations majeures lorsqu'elles se présentent (comme les emprunts à court terme, d'autres subventions ou la collecte de fonds), alors l'alimentation de petites réserves peut également sembler une bonne gestion financière. En outre, des questions se posent sur la nécessité de constituer d'importantes réserves dans les ensembles résidentiels financés par les programmes de logement sans but lucratif et de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1986, qui sont entièrement subventionnés ou dont l'encaisse est alimentée en fonction des besoins. Certaines provinces (par exemple, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick) ont eu des moratoires sur l'alimentation des réserves pour une partie des parcs qu'elles administrent.

À long terme, les ensembles du Programme de logement sans but lucratif et du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain ne seront plus grevés d'une hypothèque et ne recevront plus de subventions des programmes et ils ne seront non plus régis par les modalités d'une entente d'exploitation conclue avec un organisme de logement du gouvernement fédéral ou provincial. On s'attend donc à ce qu'ils puissent fonctionner de façon autonome à l'aide des revenus locatifs, de la valeur de l'ensemble, des fonds accumulés de réserve de remplacement et d'autres ressources communautaires permettant de financer toutes les activités actuelles et les immobilisations.

Compte tenu des nombreux facteurs associés à l'entretien et aux réparations majeures, la planification et le financement de ces activités sont d'une grande importance pour les organismes de parrainage s'occupant des parcs de logements sans but lucratif et de logements pour Autochtones en milieu urbain.

## 4.3 État matériel des parcs de logements

L'évaluation a révélé quelques différences quant à l'état matériel actuel des logements d'un programme à l'autre. Les indicateurs laissent supposer que les logements sans but lucratif sont en bon état et bien entretenus et ce, généralement mieux que les logements locatifs privés. Les logements du Programme de supplément au loyer semblent être dans un état semblable aux logements locatifs privés. D'après l'évaluation des besoins de réparations majeures remplie par les résidents, les logements pour Autochtones en milieu urbain sont en moins bon état que les autres logements sociaux et dans un état légèrement inférieur à ceux des ménages autochtones sur le marché privé, comme l'indique l'Enquête auprès des peuples autochtones de 1991. Près d'un locataire autochtone en milieu urbain sur cinq a indiqué que son logement avait besoin de réparations majeures (tableau 4.1).

**Tableau 4.1**
**État des logements**

| | Logement sans but lucratif | | | Supplément au loyer | | Autochtones en milieu urbain | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1973 | 1978 | 1986 | 1973 | 1986 | 1978 | 1986 |
| **État des logements (%)** | | | | | | | |
| **Selon l'évaluation des locataires** | | | | | | | |
| A besoin de réparations importantes | 8.8 | 3.7 | 3.2 | 9.8 | 10.7 | 19.2 | 19.3 |
| A besoin de réparationsmineures | 17.3 | 13.7 | 15.8 | 21.2 | 27.9 | 35.7 | 31.5 |
| **Selon les inspecteurs de la SCHL** | | | | | | | |
| Répond aux normes minimales | 100 | 97.8 | 99.4 | - | 95.8 | 96.2 | 96.8 |
| **Coût des réparations par logement ($)** | | | | | | | |
| Coût moyen par logement | 783 | 489 | 402 | - | 907 | 2 337 | 2,155 |
| **Coût des réparations par type d'immeuble ($)** | | | | | | | |
| Horizontal | - | 881* | 812 | - | - | 2 480 | 2,431 |
| Vertical | - | 472* | 389 | - | - | 957 | 790 |
| **Coût des réparations selon le mode de production ($)** | | | | | | | |
| Immeuble neuf | - | 526* | 394 | - | - | 1 611 | 746 |
| Immeuble existant | - | 749* | 862 | - | - | 2 456 | 2 783 |

Sources : Évaluation du logement social en milieu urbain -- Enquête auprès des résidents, DEP, SCHL 1994.
Enquête sur l'état des lieux, DEP, SCHL, 1994.

* Moyenne pour les logements du Programme sans but lucratif de 1986

Conformément aux évaluations ci-dessus, les locataires de logements sans but lucratif, plus que les locataires des autres programmes, sont très satisfaits de l'état de leur logement. Environ les deux tiers des locataires de logements sans but lucratif sont très satisfaits, comparativement à environ la moitié des locataires du Programme de supplément au loyer et environ le tiers des locataires du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain.

Les inspections des ensembles résidentiels réalisées par la SCHL ont montré que plus de 95 % du parc de ces trois programmes respectent les normes minimales relatives aux immeubles. Selon les inspecteurs, les besoins moyens de réparation par logement s'établissent de 402 $ pour le Programme de logement sans but lucratif de 1986 à 2 337 $ pour le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain. Les besoins de réparation estimés pour l'ensemble des programmes de logement sans but lucratif sont les plus bas parmi tous ceux relevés par les récentes évaluations des programmes.

Les groupes de parrainage assurent l'entretien courant des logements sans but lucratif et des logements pour Autochtones en milieu urbain à l'aide des recettes d'exploitation, dans le cadre des

budgets d'exploitation annuels des ensembles. L'analyse de l'état des résultats des ensembles de 1994 (voir le chapitre 6) indique que les dépenses d'entretien moyennes par logement dans le cadre du Programme pour Autochtones en milieu urbain étaient nettement plus élevées que pour l'ensemble des logements sans but lucratif, ainsi que pour les logements sans but lucratif destinés aux familles (1 273 $ et 1 403 $ par logement pour les ensembles de logement pour Autochtones en milieu urbain relevant des versions de 1978 et de 1986, par comparaison à 959 $ et 621 $ par logement «familial» en application des versions de 1978 et de 1986 du Programme de logement sans but lucratif). Par conséquent, on ne peut tout simplement pas attribuer les différences quant aux besoins en matière de réparation aux sommes dépensées pour entretenir les deux parcs.

Dans le cadre des sondages auprès des groupes de parrainage et des gestionnaires d'ensembles, les groupes s'occupant du logement pour Autochtones en milieu urbain ont indiqué deux ou trois fois plus souvent que les groupes de parrainage du logement sans but lucratif des difficultés liées à l'entretien et aux réparations comme étant un problème de gestion (voir l'analyse du chapitre 5). De façon plus précise, les organismes de parrainage du logement pour Autochtones en milieu urbain ont pointé le mauvais état des immeubles acquis et le défaut d'entretien comme des facteurs clés contribuant aux difficultés financières liées à leur fonctionnement. Les données relatives aux parcs du programme de 1986 indiquent que près de la moitié des logements pour Autochtones en milieu urbain étaient des immeubles existants acquis, par comparaison à 7 % du Programme de logement sans but lucratif de 1986. De plus, les logements pour Autochtones en milieu urbain ont tendance à être des logements familiaux plus grands qui sont éparpillés, plutôt que des logements réunis dans un même ensemble. D'autres données d'évaluation démontrent que les taux de roulement sont plus élevés dans les logements pour Autochtones en milieu urbain que dans les autres logements sociaux et que les immeubles subissent une détérioration plus rapide, du fait des familles plus nombreuses.

Étant donné les différences relatives aux types de logements produits en application des programmes de logement pour Autochtones en milieu urbain (plus grands, plus éparpillés, et acquis), les ménages plus nombreux et les taux de roulement plus élevés que dans le logement sans but lucratif, des dépenses de réparation plus élevées que pour le logement sans but lucratif ne sont pas déraisonnables. Même si les dépenses d'entretien annuelles sont plus élevées pour le logement pour Autochtones en milieu urbain que pour le logement familial sans but lucratif, les travaux de réparation accusent un retard supérieur au logement locatif sans but lucratif.

## 4.4 Fonds de réserve de remplacement

Outre l'entretien normal, les groupes de parrainage du logement sans but lucratif et du logement pour Autochtones en milieu urbain doivent planifier et entreprendre les travaux majeurs nécessaires concernant les immeubles et les systèmes, et veiller à ce que les fonds de réserve de remplacement puissent couvrir de telles dépenses.

La plupart des logements sans but lucratif et des logements pour Autochtones en milieu urbain se trouvent dans des ensembles possédant des fonds de réserve de remplacement constitués pour couvrir les coûts des importantes dépenses d'immobilisation futures. Selon les données

administratives de la SCHL visant le portefeuille qu'elle administre, près des deux tiers des logements sans but lucratif et près des trois quarts des logements pour Autochtones en milieu urbain se trouvaient dans des ensembles qui avaient des fonds de réserve de remplacement en 1995 (tableau 4.2). Les ensembles privés de logement sans but lucratif possédaient plus souvent des fonds de réserve (plus de 80 %) que les ensembles publics de logement sans but lucratif (environ un tiers) parce que plusieurs provinces dégagent des crédits spéciaux pour le financement des réparations des logements publics sans but lucratif, de sorte que les ensembles de logements publics sans but lucratif n'ont pas le droit d'accumuler des fonds de réserve.

Le montant des fonds de réserve de remplacement s'élève à environ 1 300 $ par logement dans les ensembles de logement pour Autochtones en milieu urbain (programmes de 1978 et de 1986) et les ensembles sans but lucratif relevant du programme de 1973, et à près de 1 800 $ par logement dans les ensembles de logement sans but lucratif relevant du programme de 1978. Le montant des fonds de réserve varie d'année en année parce qu'il est possible qu'ils servent à financer des projets majeurs de dépenses en immobilisations et que des fonds additionnels y soient ajoutés à partir des budgets d'exploitation annuels. Selon les données sur les frais d'exploitation (voir le chapitre 6), les ensembles de logement pour Autochtones en milieu urbain versent annuellement dans leurs fonds de réserve des montants plus élevés que les ensembles de logement sans but lucratif (une moyenne de 460 $ par logement (programme de 1978) et de 534 $ par logement (programme de 1986), par comparaison à un montant se situant entre 173 $ et 300 $ par logement en application des programmes de logement sans but lucratif).

**Tableau 4.2**
**Fonds de réserve de remplacement des ensembles du Programme de logement sans but lucratif et du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain, 1994**

| | Logements dans des ensembles ayant des fonds de réserve (%) | Solde moyen du fonds ($/logement) |
|---|---|---|
| Sans but lucratif 1973 | 69.9 | 1 285 |
| Secteur privé | 80.8 | 1 446 |
| Secteur public | 34.7 | 763 |
| Sans but lucratif 1978 | 59.9 | 1 779 |
| Secteur privé | 81.9 | 2 177 |
| Secteur public | 33.6 | 1 305 |
| Autochtones en milieu urbain 1978 | 67.2 | 1 310 |
| Autochtones en milieu urbain 1986 | 78.1 | 1 353 |

Source : Dossiers administratifs de la SCHL, janvier 1996
Notes : Comprend seulement les ensembles pour lesquels les états financiers de 1994 avaient été approuvés en janvier 1996. Comprend seulement les ensembles administrés par la SCHL, c.-à-d. les ensembles sans but lucratif antérieurs à 1986 et la plupart des ensembles pour Autochtones urbains à l'extérieur du Québec. Les données de 1994 ont été choisies à des fins de comparaison avec les données sur les besoins de réparation provenant de l'enquête sur l'état des lieux de 1994.

**Fonds de réserve actuels et besoins de réparation**

Comme nous n'avons pas de données sur le coût global (durée utile) des éléments d'immobilisations, il n'est pas possible de déterminer si le fonds de réserve de replacement suffira à couvrir les éléments en immobilisations importants au-delà des dix prochaines années. Cependant, étant donné qu'une part considérable du parc existe depuis quinze à vingt ans, il est possible d'adopter une démarche rétrospective et de déterminer si les fonds ont été suffisamment provisionnés ou pas dans le passé pour répondre aux besoins de réparations jusqu'à 1994 (moment où les ensembles ont fait l'objet d'une enquête sur l'état des lieux). Cette démarche pourrait sous-estimer les besoins futurs car le coût des réparations majeures nécessaires en raison de l'âge encore plus avancé des immeubles pourrait augmenter plus rapidement que par le passé.

Environ un ensemble sans but lucratif sur trois n'a pas de réserve de remplacement. Parmi ceux qui disposent d'une réserve, 15 % y ont moins d'argent que leurs frais de remplacement courants, soit 2 133 $ en moyenne de moins que leurs besoins actuels (tableau 4.3) Une proportion de 85 % ont plus d'argent que leurs besoins actuels, soit, en moyenne, 2 288 $ par logement de plus que leurs besoins actuels.

**Tableau 4.3**
**Fonds de réserve de remplacement et besoins de réparation estimatifs, 1994**

| | Logements sans but lucratif du secteur privé | | Logements pour Autochtones en milieu urbain | |
|---|---|---|---|---|
| **Ensembles ayant des fonds de réserve de remplacement :** | **Pourcentage de logements** | **Coût estimatif par logement ($) +/(-)** | **Pourcentage de logements** | **Coût estimatif par logement ($) +/(-)** |
| supérieurs à leurs besoins de réparation | 84,5 | 2 288 | 33,8 | 1 523 |
| inférieurs à leurs besoins de réparation | 15,5 | (2 113) | 66,2 | (2 158) |

Sources : Dossiers administratifs de la SCHL, 1994.
Enquête sur l'état des lieux, 1994.

Notes : Comprend seulement les ensembles pour lesquels tant les données de l'étude sur l'état des lieux de 1994 que celles sur les soldes des fonds de réserve de remplacement étaient disponibles. Comprend seulement les ensembles administrés par la SCHL, c.-à-d. les ensembles sans but lucratif antérieurs à 1986 et la plupart des ensembles pour Autochtones urbains à l'extérieur du Québec. Comprend seulement les ensembles pour lesquels les états financiers de 1994 avaient été approuvés en janvier 1996.

Environ un ensemble de logements pour Autochtones en milieu urbain sur quatre n'a pas de réserve de remplacement. Parmi ceux qui entretiennent une réserve, 66 % ont moins d'argent dans leur réserve que leurs frais de réparation actuels, soit 2 158 $ par logement en moyenne de moins que leurs besoins actuels. Trente-quatre pour cent ont plus d'argent que leurs besoins courants, soit 1 523 $ en moyenne de plus que leurs besoins actuels.

Les ensembles dont les soldes des fonds de réserve de remplacement dépassent les besoins en réparations courants sont ceux qui ont des fonds de réserve considérables et de faibles besoins en réparations dans les parcs de logements sans but lucratif et de logements pour Autochtones en milieu urbain.

Pour remettre en perspective les données sur les fonds de remplacement, mentionnons que les montants des réserves de remplacement des ensembles sans but lucratif privés correspondent à peu près au double des dépenses pour un logement du programme sans but lucratif. Les sommes impliquées sont donc faibles par rapport aux budgets annuels.

En somme, environ 10 % des ensembles de logements sans but lucratif et 50 % des ensembles de logements pour Autochtones en milieu urbain n'ont pas assez de fonds dans leur réserve de remplacement, tandis que 33 % des ensembles de logement sans but lucratif et 25 % des ensembles de logements pour Autochtones en milieu urbain n'ont pas de réserve de remplacement. On peut donc en conclure que 40 % des ensembles sans but lucratif et 75 % des ensembles pour Autochtones urbains pourraient ne pas pouvoir s'acquitter de leur frais de réparation.

**Besoins futurs concernant les réserves de remplacement**

Il est difficile de faire une évaluation quantitative afin de déterminer si les fonds de réserve de remplacement pourront répondre aux besoins en réparations futurs. Cependant, les groupes de parrainage, les gestionnaires d'ensembles et les gestionnaires de portefeuille de la SCHL, c'est à-dire les personnes qui connaissent le mieux ces programmes de logement, ont exprimé des préoccupations au sujet de la capacité des fonds de réserve de remplacement à couvrir les besoins en réparations qui surgiront au cours des dix prochaines années dans certains ensembles de logements sans but lucratif et de logements pour Autochtones en milieu urbain. Près de la moitié des groupes de parrainage, tant du logement sans but lucratif que du logement pour Autochtones en milieu urbain, considéraient que leurs fonds de réserve ne pourraient suffire à répondre aux besoins en réparation au cours des dix prochaines années. Certains organismes de parrainage du logement pour Autochtones en milieu urbain ont exprimé des préoccupations concernant la façon dont ils paieront les dépenses de réparation quand les prêts hypothécaires seront remboursés et que les subventions prendront fin.

Par conséquent, bien que les renseignements quantitatifs soient insuffisants sur ce point, les données qualitatives nous incitent à nous préoccuper de la situation relativement à la présence de réserves suffisantes pour couvrir les besoins de réparation futurs des ensembles sans but lucratif et pour Autochtones en milieu urbain.

# 5. GESTION DES LOGEMENTS

## 5.1 Principales constatations

1. Les gestionnaires de portefeuille de la SCHL estiment qu'environ 80 % des ensembles du Programme de logement sans but lucratif administré par la SCHL et 65 % des ensembles du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain sont bien ou très bien gérés par les organismes de parrainage. Ils estiment qu'un organisme de parrainage sur dix du logement sans but lucratif et un organisme de parrainage sur six du logement pour Autochtones en milieu urbain sont aux prises avec de graves problèmes de gestion.

2. Un peu moins de la moitié des administrateurs d'ensembles résidentiels ont admis avoir des difficultés dans un secteur de gestion et un peu moins de 10 % ont avoué avoir de graves difficultés dans un domaine ou un autre. Les gestionnaires appliquant d'anciennes versions de programme risquent davantage de signaler des problèmes de réparation et d'entretien, tandis que les administrateurs d'ensembles résidentiels des programmes de 1986 risquent davantage d'avoir des problèmes de perception de loyer. La perception des loyers est considérée comme un problème de taille dans le cadre du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain.

3. Les gestionnaires de portefeuille de la SCHL ont indiqué qu'environ 11 % du portefeuille de logements sans but lucratif administré par la SCHL ont connu des difficultés financières au cours des cinq dernières années, alors que 5 % ont eu des difficultés telles qu'il a fallu appliquer intégralement le processus de sauvetage financier. Un pourcentage sensiblement plus élevé de gestionnaires d'ensembles ont révélé avoir connu certaines difficultés financières au cours des cinq dernières années. Certains gestionnaires d'ensembles du programme de 1978 relevant de l'article 95 ont mentionné que la réduction de la subvention dans le cas d'un renouvellement hypothécaire à un taux d'intérêt moindre les inquiétait beaucoup à long terme. On estime également que la mauvaise gestion des ensembles, la conjoncture des marchés locaux de l'habitation, ainsi que le type, l'état des immeubles et les problèmes touchant la taille des logements sont des facteurs qui contribuent à amplifier les difficultés financières.

4. La plupart des gestionnaires d'ensembles du Programme de supplément au loyer et du Programme de logement sans but lucratif se disent satisfaits de tous les aspects de leur programme, alors qu'environ la moitié des administrateurs d'ensembles du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain font la même affirmation. La préoccupation la plus fréquente des administrateurs d'ensembles du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain et du Programme de logement sans but lucratif touche l'insuffisance de formation des employés et des membres du conseil d'administration. Le tiers des administrateurs dans chacun de ces deux programmes se sont montrés insatisfaits dans une certaine mesure de la formation offerte. Les propriétaires-bailleurs participant au

Programme de supplément au loyer indiquent plus souvent des problèmes touchant la sélection des locataires.

5. Les locataires des programmes de logement social en milieu urbain ne participent pas davantage à la gestion de leur logement que ceux qui habitent un logement locatif privé. Parmi les activités auxquelles les locataires peuvent prendre part, mentionnons la participation à des associations de locataire ou à des conseils d'administration (le Programme de logement sans but lucratif de 1986 en Ontario exige toutefois que les locataires soient représentés au conseil d'administration).

## 5.2 Gestion des logements : organisation et objectifs

Les programmes de logement social évalués sont appliqués par le secteur sans but lucratif ou le secteur privé.

Les logements sans but lucratif et pour Autochtones en milieu urbain appartiennent à des sociétés de logement sans but lucratif qui les exploitent à l'aide d'un conseil d'administration composé de bénévoles. Ces sociétés se fient aux compétences non rémunérées des membres du conseil d'administration pour gérer leur actif. Historiquement, le secteur du logement sans but lucratif a pris racine dans les organismes bénévoles, communautaires ou de bienfaisance. Comme le secteur dit « communautaire » dans le domaine du logement, les sociétés de logement sans but lucratif privées et pour Autochtones sont les uniques propriétaires de leurs ensembles de logements. De nos jours, le secteur du logement sans but lucratif (qui se distingue du secteur des coopératives d'habitation) est un amalgame de petites et moyennes sociétés privées de bienfaisance et de grandes sociétés de logement appartenant au secteur public et exploitées par ce dernier.

Les logements locatifs privés appartiennent à des propriétaires-bailleurs qui les exploitent. La plupart des propriétaires-bailleurs qui participent aux programmes de supplément au loyer sont des propriétaires privés. Dans le programme de 1986, on compte plus de 70 % de propriétaires uniques qui administrent leurs propres ensembles de logements locatifs, le reste se composant de sociétés d'aménagement ou de placement ou de sociétés de logement sans but lucratif. En raison des différences dans la conception des programmes, le Programme de supplément au loyer de 1973 touche un pourcentage plus élevé de sociétés publiques et privées de logement sans but lucratif, soit 28 % par rapport à 5 % dans le programme de 1986. Les données des sondages montrent que les propriétaires-bailleurs participant au programme sont de taille moyenne, administrant en moyenne 300 logements locatifs dans le programme de 1973 et 100 logements dans le programme de 1986, regroupés dans de 5 à 7 immeubles de logements locatifs en moyenne et offrant environ 10 % de leur stock locatif comme logements du Programme de supplément au loyer. Les logements du Programme de supplément au loyer ont eu tendance à se répartir de plus en plus entre différents propriétaires-bailleurs, et les propriétaires d'un grand nombre de logements se sont raréfiés dans le cadre du programme de 1986.

Les administrateurs de logements sans but lucratif et les administrateurs de logements à but lucratif participent aux programmes de logement social pour des objectifs et des motifs

fondamentalement différents. La motivation générale des propriétaires-bailleurs du Programme de supplément au loyer (dont la plupart sont des entrepreneurs privés) est de s'assurer que les logements sont occupés et qu'ils ont accès à de bons locataires. Plus de la moitié des propriétaires-bailleurs du programme de 1975 ont affirmé qu'ils essayaient d'offrir des logements à loyer modeste. Plus de 90 % des organismes de parrainage de logement pour Autochtones en milieu urbain ont comme principal objectif d'offrir des logements aux ménages à faible revenu. Bien que d'autres organismes de parrainage de logement sans but lucratif visent le même objectif, 66 % d'entre eux tout au plus classent cet objectif au premier rang d'importance. En fait, à peine plus de 60 % des organismes de parrainage du Programme de logement sans but lucratif de 1973 ont comme principal objectif d'offrir des logements aux groupes ayant des besoins spéciaux, y compris les personnes âgées.

**Méthodes de gestion**

Environ 70 à 85 % des organismes de parrainage du parc de logements sans but lucratif emploient des administrateurs rémunérés à temps plein ou à temps partiel, alors que les organismes de logement pour Autochtones en milieu urbain ne font appel qu'à des administrateurs rémunérés. Près de 32 % des organismes de parrainage du Programme de logement sans but lucratif de 1973 utilisent des bénévoles ou d'autres formes de gestion, ce qui place ce portefeuille dans une catégorie à part des autres. Les organismes de parrainage du Programme de logement sans but lucratif et du Programme de supplément au loyer achètent un peu moins souvent des services de gestion que les organismes de parrainage de logement pour Autochtones en milieu urbain.

**Tableau 5.1 Organisation de la gestion**

| | Logement sans but lucratif | | | Autochtones en milieu urbain | | Supplément au loyer | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Pourcentage des ensembles avec :** | **1973** | **1978** | **1986** | **1978** | **1986** | **1973** | **1986** |
| administrateurs rémunérés à temps plein | 45.4 | 55.2 | 64.4 | 100 | 91.4 | - | - |
| administrateurs rémunérés à temps partiel | 22.9 | 29.6 | 21.4 | - | 8.6 | - | - |
| bénévoles et autres formes de gestion | 31.7 | 15.2 | 14.2 | - | - | - | - |
| **Total** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | - | - |
| Services de gestion commerciaux | 65.3 | 57.1 | 59.9 | 70.9 | 70.7 | 62.3 | 48.3 |

Source : Évaluation du logement social en milieu urbain -- Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles, DEP, SCHL, 1994.

**Participation des locataires**

Le Programme de logement sans but lucratif ne montre pas le même degré de participation des résidents à la gestion du logement que les coopératives d'habitations, mais il permet vraiment une

participation officielle des locataires (par une représentation au conseil d'administration et aux comités et par les activités des associations de locataires, par exemple) et un droit de parole sur la gestion de leur logement. Dans l'évaluation, nous avons tenté de mesurer le degré et la nature de la participation des locataires du logement sans but lucratif comme facteur pouvant contribuer à une bonne gestion.

Bien que les rôles des locataires dans le fonctionnement du logement sans but lucratif varient, la plupart des organismes de logement sans but lucratif ont indiqué que les locataires avaient participé dans une certaine mesure à des secteurs comme les activités sociales ou récréatives, l'entretien des terrains et des aires communes, le conseil d'administration et la sécurité. Environ la moitié des organismes de logement sans but lucratif ont mentionné que leurs ensembles de logements comportaient des associations de locataires. La participation des locataires à la gestion par leur adhésion au conseil d'administration est moindre dans les programmes de 1973 et de 1986 que dans le programme de 1978.

Le sondage auprès des locataires du logements sans but lucratif et des études de cas laissent supposer que la participation des locataires à la gestion du logement ne serait pas considérable. Le sondage visant à évaluer dans quelle mesure les locataires sont davantage intéressés par la gestion des logements (en participant à une association de locataires ou en travaillant pour le compte de leur association de logement) qu'ils ne l'étaient là où ils habitaient auparavant. Seulement environ un locataire sur dix d'un logement sans but lucratif a soutenu qu'il a davantage participé à une association de locataires depuis son emménagement, et 3 à 10 % des locataires ont révélé qu'ils exécutaient désormais du travail bénévole ou rémunéré pour l'association de logement.

Les études de cas ont conclu que :

- les locataires n'occupent que rarement des fonctions officielles;
- on trouve des associations de locataires dans beaucoup d'ensembles de logements, notamment des ensembles pour aînés, mais ces associations s'occupent surtout d'activités sociales, bien que certaines défendent aussi les intérêts des locataires;
- la consultation des locataires ne se fait pas dans la même mesure d'un ensemble à un autre; il semble que le style de consultation de la direction de certains ensembles publics sans but lucratif soit perçu comme étant trop accaparant par les locataires, tandis qu'une même approche adoptée dans un ensemble sans but lucratif privé a semblé plaire aux locataires.

Dans les logements sans but lucratif publics à l'étude, la participation des locataires s'est avérée minime. Dans la plupart des logements sans but lucratif privés à l'étude, les organismes de parrainage prétendent faire des efforts pour encourager les résidents à participer à la gestion, mais ils se sont aperçus que peu de résidents sont intéressés. Les groupes de parrainage du logement privé continuent d'encourager la participation par la publication de bulletin et d'annonces et par la facilitation des communications entre les locataires et la direction.

Ces résultats dénotent donc que, malgré la participation des locataires aux conseils d'administration ou aux comités dans de nombreux ensembles sans but lucratif, leur engagement et leur intérêt sont généralement limités. Il semble que le logement sans but lucratif fasse de plus en plus appel à une méthode de gestion professionnelle s'apparentant davantage à la gestion du logement public qu'aux méthodes de gestion employées par les coopératives d'habitations.

À peine plus de 42 % des organismes de parrainage des ensembles de logements pour Autochtones en milieu urbain de 1986 ont indiqué que leurs locataires faisaient partie d'une association de locataires.

Onze pour cent des propriétaires-bailleurs du Programme de supplément au loyer ont soutenu que les locataires assujettis au supplément de loyer participent jusqu'à un certain point à la gestion de leur logement locatif et que les locataires appartiennent à une association de locataires avec laquelle ils font affaire. Les locataires du programme de 1973 sont deux fois plus nombreux à participer à la gestion de leur logement ou à une association de locataires. Cela peut être attribuable au pourcentage élevé de propriétaires-bailleurs de logements sans but lucratif publics et privés dans ce programme qui favorisent la participation des locataires. Dix pour cent des propriétaires-bailleurs participant au Programme de supplément au loyer ont révélé que leur organisation prévoit des employés chargés des relations avec les locataires. La plupart des propriétaires-bailleurs n'ont prévu aucun poste de relations avec les locataires, mais ils soutiennent que les employés et la direction s'occupent de ces relations. En général, ces employés s'occupent surtout des locataires en ce qui touche les appels d'entretien, le règlement des différends et la résolution des problèmes entre la direction et les locataires.

**Consultation des locataires du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain**

La plupart des groupes de parrainage pour Autochtones en milieu urbain ont recours aux services de conseillers auprès des locataires ou donnent ces responsabilités à certains membres de leur personnel. Les parrains comptent deux ou trois employés s'occupant à temps plein de consultation et utilisent aussi des employés à temps partiel et des bénévoles.

Les conseils aux locataires constituent une importante responsabilité des organismes de parrainage de logement pour Autochtones en milieu urbain. Certains parrains indiquent que tous les employés, et non pas seulement des conseillers, se partagent cette responsabilité. Le sondage auprès des organismes de parrainage abordait le travail des conseillers et des autres employés afin de déterminer la façon dont les services de consultation étaient offerts. Les conseillers de la plupart des organismes de parrainage du logement pour Autochtones en milieu urbain consacrent la majeure partie de leur temps à la sélection des locataires, au règlement des différends, aux problèmes de logement et aux visites à domicile. En outre, plus de 40 % d'entre eux consacrent beaucoup de temps à l'administration, à la promotion de l'entraide et à la consultation sur la vie et le travail dans la collectivité. Le personnel administratif passe beaucoup de temps à s'occuper de l'administration générale, de l'entretien, du règlement des différends et de la sélection des locataires. Bien qu'on observe un chevauchement inévitable entre les rôles des conseillers et ceux des employés administratifs, leur emploi du temps est fondamentalement différent. Les principales

préoccupations des conseillers ont trait aux locataires, alors que les rôles des autres employés concernent davantage la gestion de l'ensemble résidentiel.

**Compétence en matière de gestion**

On a mesuré l'expertise de gestion d'après les années d'expérience en gestion d'immeubles et le nombre d'administrateurs détenant le titre de spécialiste de l'administration de biens (CPM). De plus, on a demandé aux gestionnaires de portefeuille des succursales de la SCHL d'évaluer les compétences des administrateurs d'ensembles résidentiels avec lesquels ils font régulièrement affaire.[2]

**Tableau 5.2 Expérience en matière de gestion**

| | Programme sans but lucratif | | | Programme pour Autochtones en milieu urbain | | Programme de supplément au loyer | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1973 | 1978 | 1986 | 1978 | 1986 | 1973 | 1986 |
| Parrains employant des spécialistes de l'administration des biens (CPM) (%) | 12.8 | 21.5 | 22.4 | 12.5 | 3.2 | 4.8 | 5.2 |
| Nombre moyen d'années d'expérience dans la gestion de l'immeuble actuel | 9.2 | 10.8 | 8.5 | 5,7* | 5,7* | 10.7 | 16.8 |
| Nombre moyen d'années d'expérience dans la gestion d'autres immeubles | 16.8 | 18.4 | 18.1 | 8,1* | 8,1* | 13.6 | 13.5 |

Source : Évaluation du logement social en milieu urbain -- Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles, DEP, SCHL, 1994.

* Moyenne pour tous les parrains des ensembles de logements pour Autochtones en milieu urbain (quel que soit le programme)

Le pourcentage le plus élevé de spécialistes de l'administration de biens (CPM) se retrouve dans le portefeuille de logements sans but lucratif, 13 à 24 % des administrateurs détenant ce titre. Environ 8 % des administrateurs de logements pour Autochtones en milieu urbain et 5 % des administrateurs du Programme de supplément au loyer sont des CPM.

Les administrateurs de logements sans but lucratif et les administrateurs de logements assujettis au supplément au loyer comptent généralement le même nombre d'années d'expérience, soit 25 ans

[2] Note : les résultats de l'enquête auprès des gestionnaires de portefeuille de la SCHL ne s'appliquent pas aux ensembles dont les logements sont subventionnés dans le cadre du Programme de supplément au loyer ni à environ la moitié des ensembles financés dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif de 1978, ni à la plupart des ensembles financés dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif de 1986 puisque ces logements sont administrés par les organismes provinciaux et territoriaux d'habitation. Les gestionnaires de portefeuille des organismes provinciaux et territoriaux n'ont pas participé à l'enquête aux fins de l'évaluation.

ou plus, pour l'ensemble des postes en gestion immobilière qu'ils ont occupés jusqu'à maintenant. Les administrateurs de logements pour Autochtones en milieu urbain comptent moins de 14 ans d'expérience.

Les gestionnaires de portefeuille de la SCHL ont évalué les compétences en matière de gestion des parrains des ensembles sans but lucratif et pour Autochtones en milieu urbain selon les critères suivants : compétences des membres du conseil d'administration, continuité du conseil, compétences du personnel salarié, liens avec d'autres organisations communautaires ou autochtones et problèmes de gestion antérieurs, tels que difficultés financières.

Selon ces gestionnaires, environ 80 % des organismes de parrainage de logements sans but lucratif disposent de niveaux adéquats ou élevés de compétences en gestion, par rapport à 65 % pour les organismes de parrainage de logements pour Autochtones en milieu urbain. Parmi les 20 % de parrains du logement sans but lucratif et les 35 % de parrains du logement pour Autochtones en milieu urbain ayant un faible niveau de compétences en gestion, environ la moitié de chaque groupe est considérée comme étant gravement faible sur ce point.

Les gestionnaires de la SCHL ont dégagé trois facteurs qui permettent de distinguer généralement les organismes compétents des peu compétents dans les deux programmes. Les organismes qui parrainent de nombreux logements emploient du personnel mieux formé et plus expérimenté et tendent à obtenir de meilleurs résultats en gestion. Les parrains qui entretiennent de bons liens avec leurs collectivités et qui ont accès à un nombre important de bénévoles engagés et formés pour occuper des postes du conseil d'administration se tirent également bien d'affaire. Le troisième facteur a trait aux caractéristiques des clients des programmes et du parc résidentiel. On estime que les ensembles résidentiels destinés aux personnes âgées sont plus faciles à administrer que les ensembles résidentiels destinés aux familles, car les logements se détériorent moins rapidement et les loyers sont faciles à percevoir. Par ailleurs, les immeubles récemment construits dans des ensembles résidentiels conce .trés sont plus faciles à administrer que les petits immeubles éparpillés remis en état.

Les organismes de parrainage bien administrés d'après ces facteurs sont les grandes sociétés de logement municipales sans but lucratif, certaines grandes sociétés privées sans but lucratif, notamment celles qui s'occupent surtout de logements pour les personnes âgées, et les gros organismes de parrainage de logements pour Autochtones en milieu urbain qui fonctionnent depuis longtemps. Quant aux organismes de parrainage moins bien gérés, il s'agit surtout de petites sociétés sans but lucratif plus isolées ou indépendantes, celles qui ont tenté de rénover intégralement de vieux immeubles et de groupes parrainant un petit nombre de logements pour Autochtones en milieu urbain. La tâche de gestion des ces derniers groupes est plus difficile parce que ces groupes s'occupent de logements individuels dispersés et rénovés.

## 5.3 Problèmes de gestion

On a demandé aux parrains des programmes de logement sans but lucratif et des programmes de logement pour Autochtones en milieu urbain ainsi qu'aux propriétaires-bailleurs participant au

Programme de supplément au loyer de déterminer les types de problèmes qui se posent dans la gestion de leurs logements. On a également demandé aux gestionnaires de portefeuille de la SCHL d'exprimer leurs vues sur les problèmes de gestion des parrains du logement sans but lucratif et du logement pour Autochtones en milieu urbain avec lesquels ils traitent régulièrement.

Selon les organismes de parrainage du logement sans but lucratif, les principaux problèmes de gestion qu'ils doivent résoudre sont les suivants : améliorations ou réparations majeures, entretien et maintien en bon état, taux de roulement élevé des locataires, relations avec les locataires et perception des loyers. Du tiers à la moitié des parrains de logements sans but lucratif ont fait mention de problèmes ou de difficultés dans ces domaines, mais généralement moins de 10 % ont fait état de graves difficultés. Les organismes parrainant des ensembles dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif de 1986 sont plus souvent aux prises avec des problèmes de perception de loyer que les autres parrains du logement sans but lucratif. Les administrateurs d'ensembles résidentiels du programme de 1973 ont signalé de graves problèmes touchant des réparations majeures, probablement en raison de l'âge des bâtiments de ce parc.

Les organismes de parrainage de logements pour Autochtones en milieu urbain ont indiqué les mêmes types de problèmes, la perception des loyers étant le plus important (77 % du parc). Cette situation peut être attribuable à la forte concentration de locataires dont le loyer est proportionné au revenu dans ces programmes. Toutefois, les gestionnaires de portefeuille estiment que les parrains du logement pour Autochtones en milieu urbain négligent parfois de s'occuper rapidement des loyers en retard et qu'une approche sur le modèle de l'entreprise privée dans la perception des loyers améliorerait leur situation financière.

Les gestionnaires de portefeuille de la SCHL ont indiqué que les plus graves problèmes de gestion auxquels sont confrontés les parrains du logement pour Autochtones en milieu urbain et du logement sans but lucratif privé sont la planification de l'entretien et des réparations ainsi que le fonctionnement et la continuité des conseils d'administration. Les gestionnaires de la SCHL ont également pointé les problèmes de trésorerie. Dans les programmes de logement sans but lucratif et, en particulier, dans les plus anciennes versions des programmes, bon nombre d'ensembles résidentiels ont des logements vacants en raison, d'une part, de marchés locatifs anémiques et, d'autre part, du manque de promotion des logements auprès des locataires non subventionnés. Avec les réductions de subvention découlant de la baisse des taux d'intérêt, ces ensembles font face à une diminution de leurs recettes. Les employés de la SCHL ont observé que les logements sans but lucratif publics n'ont généralement pas à faire face à ce type de difficultés, car ils font partie de vastes organisations ayant accès à plus de compétences et parfois à plus de fonds, au besoin, pour entretenir et réparer leurs ensembles résidentiels.

La plupart des propriétaires-bailleurs participant au Programme de supplément au loyer ont indiqué n'éprouver aucun problème de gestion en ce qui a trait au programme. Moins de 10 % des propriétaires-bailleurs ont indiqué avoir de graves difficultés dans quelques domaines, le plus souvent en ce qui concerne la sélection des locataires et la perception des loyers. Les propriétaires-bailleurs participant au programme de 1986 tendent à éprouver un peu plus de difficultés concernant la sélection des locataires que les propriétaires-bailleurs du programme de 1973. Un pourcentage légèrement supérieur de propriétaires-bailleurs du programme de 1973 ont

affirmé avoir beaucoup de difficultés dans les domaines de la sécurité et des rapports avec les organismes gouvernementaux.

**Problèmes financiers**

Les gestionnaires de portefeuille de la SCHL ont indiqué qu'environ 11 % des organismes de parrainage de logements sans but lucratif ont éprouvé des difficultés financières au cours des cinq dernières années (dépenses augmentant plus rapidement que les recettes, frais de réparation ou d'entretien plus élevés que prévu, pertes de revenu en raison du roulement de locataires, logements inoccupés, etc.). Il s'agit pour la plupart d'ensembles subventionnés dans le cadre du programme de 1978. Ces résultats contrastent avec les réponses données par les parrains eux-mêmes, puisque de 44 à 58 % des groupes de parrainage du logement sans but lucratif et du logement pour Autochtones en milieu urbain avaient indiqué avoir éprouvé des difficultés financières pendant les cinq dernières années.

De 10 à 25 % des parrains du logement sans but lucratif et du logement pour Autochtones en milieu urbain ont indiqué éprouver actuellement des difficultés financières. En outre, près de la moitié des gestionnaires de portefeuille de la SCHL ont révélé que les groupes privés du logement sans but lucratif ont des difficultés en matière de gestion financière. Il semble que les difficultés financières aient augmenté avec le resserrement des budgets, le vieillissement des ensembles accompagné d'un plus grand besoin de travaux et une croissance des recettes plus limitée (haut taux d'inoccupation et des conditions du marché médiocres rendant impossible la hausse de loyers). Bien que la gestion financière soit la deuxième cause de problèmes chez les groupes privés du logement sans but lucratif, elle n'est citée qu'au quatrième rang chez les groupes pour Autochtones urbains.

Selon les gestionnaires de portefeuille de la SCHL, près de 5 % des parrains du logement sans but lucratif ont dû recourir à un « sauvetage financier » (un processus formel par lequel la SCHL collabore avec le parrain pour résoudre ses graves problèmes financiers) au cours des cinq dernières années et plus de la moitié des gestionnaires ont indiqué une tendance à la hausse quant au nombre de sauvetages entrepris.

Une étude interne de la SCHL entreprises au début des années 1990 a établi que 75 ensembles avaient déjà fait l'objet d'un sauvetage et que 103 autres ensembles pourraient éprouver des difficultés financières, soit des proportions de 3,6 % et de 5 % par rapport à la totalité du parc pour un total de 8,6 %. L'étude prévoyait que 33 de ces ensembles devraient subir une saisie hypothécaire, ce qui entraînerait une demande de règlement au Fonds d'assurance hypothécaire (FAH). L'étude estimait que le coût éventuel de ces sauvetages et saisies réels et potentiels serait inférieur au total des primes d'assurance hypothécaire perçues.

Peu d'ensembles en sont venus au stade de la liquidation en tant que telle. Ainsi, dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif de 1978, on a payé une indemnité hypothécaire dans le cas de moins de 1 000 logements. Depuis 1990, six ensembles du Programme sans but lucratif de 1978 ont manqué à leurs obligations hypothécaires à l'égard d'un prêt consenti par la SCHL. Ces pertes dues à une faillite financière ne touchent qu'une très faible portion de l'ensemble du parc de

logements sociaux. Notons cependant que ce résultat est attribuable en partie à la volonté de la SCHL d'aider les ensembles aux prises avec des difficultés financières avant qu'ils ne fassent l'objet d'une demande de règlement au FAH.

Comme le Programme de logement sans but lucratif et le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain postérieurs à 1985 financent l'écart entre les frais d'exploitation et les revenus locatifs, les problèmes financiers ne sont pas aussi graves que dans le cas des ensembles sans but lucratif des programmes antérieurs à 1986. Les difficultés financières prennent habituellement la forme de problèmes de trésorerie ou de frais d'exploitation élevés plutôt que de créances hypothécaires en situation de défaut ou d'ensembles de logements déclarant faillite et se réorganisant. Les problèmes de gestion financière du logement pour Autochtones en milieu urbain étaient reliées à plusieurs facteurs, mais la plupart des commentaires soulignent que le programme manque de stimulants pour encourager les organismes de parrainage à bien gérer économiquement leurs ensembles résidentiels. Le tiers des gestionnaires de portefeuille de la SCHL ont signalé des cas de frais administratifs élevés, de frais de remise en état coûteux ou de dépenses excédant les revenus en raison d'un fort volume de loyers impayés. Si ces ensembles ne sont pas en danger de manquer à leurs obligations hypothécaires, ils éprouvent tout de même des problèmes de gestion financière.

Les gestionnaires de portefeuille de la SCHL ont dégagé quatre types de facteurs qui, dans le cadre des programmes de logement sans but lucratif et de logement pour Autochtones en milieu urbain, contribuent à l'apparition de problèmes financiers :

- les facteurs relatifs au marché, dont les taux élevés d'inoccupation, une baisse des loyers, la concurrence du marché privé et une conjoncture économique locale difficile (haut taux de chômage et pertes d'emploi);

- les facteurs relatifs à la gestion, dont le manque de compétences ou de continuité du conseil d'administration, une mauvaise planification, le report de travaux d'entretien entraînant des réparations d'urgence coûteuses;

- les facteurs relatifs à l'ensemble, dont la disparité entre la taille du logement et les besoins du client, la piètre qualité des immeubles, des immeubles âgés ou démodés et une conception ou un emplacement dans de petits centres ruraux;

- les facteurs reliés au programme, dont principalement la réduction des subventions au moment du renouvellement hypothécaire, plus particulièrement lors de périodes d'inflation élevée et la présence de règlements interdisant aux parrains de se regrouper à des fins de financement hypothécaire.

## 5.4 Satisfaction des groupes de parrainage

Les organismes gouvernementaux responsables de l'administration des programmes varient d'un programme à l'autre pour les programmes de logement sans but lucratif et les programmes de

logement pour Autochtones en milieu urbain. En général, c'est la SCHL qui se charge des programmes de logement sans but lucratif de 1973 et de 1978 et de la plupart des programmes de logement pour Autochtones en milieu urbain. Les organismes de logement provinciaux ou territoriaux se chargent de la plupart des programmes de supplément au loyer et de logements sans but lucratif de 1986.

Les propriétaires-bailleurs participant au Programme de supplément au loyer sont généralement satisfaits de la plupart des aspects des programmes. Deux propriétaires-bailleurs sur trois ont soutenu qu'ils étaient très satisfaits du versement des subventions. La moitié des propriétaires-bailleurs ont révélé qu'ils étaient très satisfaits du soutien continuel accordé par le personnel des organismes gouvernementaux concernés et de l'information qui leur y est offerte. Ainsi, 70 % des propriétaires-bailleurs ont indiqué que leur rapport avec les organismes gouvernementaux ne pose pas de problème. Les propriétaires-bailleurs étaient un peu moins satisfaits des aspects opérationnels des programmes comme la sélection des locataires, mais, tout de même, environ 80 % d'entre eux étaient quelque peu satisfaits.

Environ la moitié des organismes de parrainage de logements pour Autochtones en milieu urbain ont mentionné que leurs rapports avec la SCHL et les organismes provinciaux d'habitation étaient quelque peu difficiles. Toutefois, très peu d'entre eux se sont dit insatisfaits de l'aide à la gestion technique, des décaissements, de l'aide administrative ou de la sélection des locataires.

Le principal point dont les organismes de parrainage sont insatisfaits dans le cadre des programmes de logement sans but lucratif et de logement pour Autochtones en milieu urbain est la formation. Les gestionnaires de portefeuille de a SCHL ont révélé que beaucoup de formation a été offerte au cours des cinq dernières années, mais qu'il fallait en offrir davantage d'autant plus que les organismes de parrainage l'ont demandé.

La formation offerte n'est pas uniforme d'un bout à l'autre du Canada, mais cette situation n'est pas nécessairement déplorable, car les besoins de formation peuvent être différents d'une région à une autre. On estime que les principales priorités de formation touchent l'orientation des conseils d'administration, la planification financière et la planification des réparations et des rénovations. Plusieurs gestionnaires de la SCHL ont suggéré que les organismes de parrainage devaient déterminer leurs propres besoins de formation au lieu de laisser la SCHL mettre au point les plans de formation.

# 6. FRAIS D'EXPLOITATION DES ENSEMBLES DE LOGEMENTS SANS BUT LUCRATIF ET DES ENSEMBLES DE LOGEMENTS POUR AUTOCHTONES EN MILIEU URBAIN

Le présent chapitre examine les frais des programmes de logement sans but lucratif et des programmes pour Autochtones en milieu urbain.[3]

Les moyennes annuelles des éléments de coût des ensembles sont comparées afin de dresser un tableau de la nature variée des coûts des ensembles. Les coûts des ensembles sont ensuite analysés en fonction d'un nombre de facteurs pouvant exercer une influence selon des travaux antérieurs. Nous examinerons ensuite les ensembles dont les coûts sont les plus élevés et ceux qui le sont le moins afin de déterminer quels éléments font augmenter les coûts et si ces ensembles accuseront constamment des coûts élevés. Enfin, nous comparerons les frais de fonctionnement des logements sans but lucratif et pour Autochtones en milieu urbain aux coûts de référence des ensembles de logements locatifs du marché.

## 6.1 Principales constatations

1. Les frais d'exploitation moyen pour le Programme de logement sans but lucratif de 1973 étaient de 6 892 $, comparativement à 8 693 $ pour le programme de 1978 et 9 692 $ pour le programme de 1986. Les programmes postérieurs ont des coûts plus élevés parce que les frais hypothécaires sont plus importants (les coûts d'immobilisations étant plus élevés), tandis que les frais d'entretien et d'administration et les contributions à la réserve de remplacement sont plus élevés dans les programmes antérieurs. Toutes les composantes du coût moyen du Programme sans but lucratif de 1986 correspondent aux normes de souscription de la SCHL relatives aux immeubles locatifs privés dans chacun des cinq grands centres urbains étudiés. Les programmes antérieurs à 1986 dépassent les normes dans deux des cinq grands centres urbains, les frais d'entretien dépassant la norme dans tous les centres.

2 Les frais d'exploitation moyens du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1978 étaient de 11 420 $ en 1994, comparativement à 14 108 $ pour le programme de 1986. Toutes les composantes sont plus élevées pour le programme de 1986, en particulier les frais hypothécaires et les services publics. Toutes les composantes du coût moyen pour les deux programmes (déduction faite des réserves de remplacement)

[3] Comme il faut disposer du plus grand nombre de données possibles pour procéder à une analyse de coûts, on n'a pas limité les données aux ensembles exploités à la fin de 1991; l'analyse de coût a inclus certains ensembles produits en vertu de l'article 26 de la LNH qui sont antérieurs au programme sans but lucratif de 1973. Si on ne tient pas compte des données antérieures à 1973, toutefois, les conclusions de l'analyse se rapportant au programme de 1973 ne varient pas de façon significative.

dépassent les normes de souscription des logements collectifs de la SCHL pour les immeubles locatifs privés dans trois des quatre grands centres urbains étudiés. L'engagement d'un conseiller auprès des locataires, une caractéristique des programmes de logement pour Autochtones en milieu urbain, contribue à en augmenter les frais d'administration.

3. On peut expliquer une bonne part des écart entre un ensemble et un autre quant au coût total par logement par des facteurs que les gestionnaires d'ensembles ne peuvent maîtriser, comme les frais hypothécaires, l'impôt foncier et les autres taxes (logement sans but lucratif) et, dans une certaine mesure, les frais d'entretien (programmes sans but lucratif et pour Autochtones urbains). Dans le cadre du Programme sans but lucratif de 1973, les grands écarts quant aux frais d'administration et, dans certains ensembles, aux «autres frais» dénotent que certains groupes semblent pouvoir mieux gérer leurs frais, lorsque ceux-ci se rapportent à la gestion immobilière plutôt qu'aux autres services.

4. Beaucoup d'ensembles pour Autochtones en milieu urbain qui sont aux prises avec des frais élevés vont probablement demeurer dans la même situation parce que ces coûts sont principalement attribuables à leurs frais hypothécaires.

5. Les versions de 1986 des deux programmes sont canalisées exclusivement vers les ménages éprouvant des besoins impérieux de logement, et les subventions gouvernementales servent à combler la différence entre les frais d'exploitation et les loyers payés par les locataires correspondant à une proportion de 25 à 30 % de son revenu. Dans le cadre des programmes sans but lucratif et pour Autochtones en milieu urbain, les besoins de subvention sont notablement inférieurs parce que les frais d'exploitation sont moins élevés, pour le programme sans but lucratif de 1978, et que les recettes locatives sont plus importantes en raison de la diversité de revenu des locataires.

6. Les principaux facteurs expliquant les différences quant aux coûts de subvention sont l'écart initial entre les loyers du marché et les frais d'exploitation, de même que les taux d'augmentation relatifs des loyers et des coûts pour chaque programme sur une certaine période de temps. Normalement, les coûts de subvention du logement sans but lucratif sont initialement plus élevés que les coûts de subvention du programme de supplément au loyer, mais cette tendance s'inverse avec le temps. Les études qui comparent les frais de subvention en dollars d'origine donnent l'avantage au programme sans but lucratif, tandis que les études qui utilisent des dollars actualisés pour exprimer les coûts de subvention futurs donnent l'avantage au Programme de supplément de loyer.

## 6.2 Éléments du coût par logement

Le tableau 6.1 présente les frais annuels, moyens et nationaux des éléments de programmes, de même que les éléments de recettes. Le tableau ne présente pas les données par province, mais on a quand même analysé les variations provinciales et territoriales.

En général, les coûts totaux sont supérieurs pour le Programme de logement sans but lucratif de 1986, atteignant une moyenne nationale de 9 692 $ par logement, suivi du programme de 1978 (8 693 $) et de la plus ancienne version du programme (6 892 $). Le principal élément de coût des programmes de 1986 et de 1978 sont les frais hypothécaires (64 % et 52 % des coûts totaux), mais ne constituent qu'un élément mineur pour la version de 1973 (20 % des coûts totaux).

Dans les trois versions du programme, ce sont les frais hypothécaires qui ont le plus d'influence sur le coût total. Les frais d'administration ont une forte corrélation avec le coût total pour les deux premières versions du Programme sans but lucratif. Les frais d'entretien présentent une forte corrélation avec le coût total pour le programme de 1986, de même que pour le programme de 1973.

Les coûts totaux sont généralement plus élevés dans la version de 1986 du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain que ceux de la version de 1978 (14 108 $ au lieu de 11 420 $), et ce, principalement à cause d'écarts touchant les frais hypothécaires, de même que les frais d'entretien et de services publics. L'élément de coût le plus important dans les deux versions du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain est les frais hypothécaires (56 % et 52 % en moyenne des coûts totaux des programmes de 1986 et de 1978). Les autres éléments de coût qui sont assez importants sont les mêmes pour les deux programmes : administration, entretien et taxes, bien que ceux-ci ne soient pas du même ordre que les frais hypothécaires. Pour les deux programmes, les écarts quant au coût total d'un ensemble résidentiel à un autre dépendent le plus souvent des résultats quant aux frais d'entretien et aux frais hypothécaires, tandis que les frais d'administration et les taxes présentent également une corrélation assez forte pour le programme de 1986.

Si l'on compare la moyenne nationale des coûts des programmes de logement sans but lucratif à celle des coûts des programmes de logement pour Autochtones en milieu urbain, on s'aperçoit que les logements de ce dernier programme accusent généralement des coûts supérieurs aux logements du premier, et en particulier pour la version de 1986 du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1986 (par exemple, 14 108 $ par logement pour le Programme pour Autochtones en milieu urbain de 1986 par rapport à 9 692 $ dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif de 1986). Cette différence est principalement attribuable aux niveaux élevés des frais hypothécaires et des frais de services publics pour le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1986, et les niveaux élevés des frais d'entretien, des frais d'administration et des contributions à la réserve de remplacement dans le cadre du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1978 et de 1986. Il importe de souligner que cette tendance générale ne s'applique pas à toutes les provinces. Dans un certain nombre de provinces, les logements du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1986 sont légèrement moins coûteux (400 ou 500 $) que les logements du Programme de logement sans but lucratif de 1986 et ce, surtout parce que les frais hypothécaires, les frais d'entretien et les frais de services publics sont moins élevés.

**Tableau 6.1 Éléments du coût par logement selon les versions de programme**

| | Programme de logement sans but lucratif | | | Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain | |
|---|---|---|---|---|---|
| | **1,973** | **1,978** | **1,986** | **1,978** | **1,986** |
| **Nombre de logements** | 46,635 | 76,029 | 29,742 | 3,285 | 5,483 |
| Subventions fédérales ($) | - | 2 816 | 4 397 | 7 185 | 10 237 |
| Subventions provinciales et municipales ($) | 1 626 | 681 | 2 226 | 267 | 30 |
| Subventions du Programme de supplément au loyer | 291 | 23 | - | 97 | 60 |
| **Subventions totales ($)** | 1 917 | 3 520 | 6 623 | 7 548 | 10 327 |
| Recettes locatives ($) | 4 657 | 4 968 | 2 879 | 3 820 | 3 916 |
| Autres recettes ($) | 372 | 222 | 189 | 158 | 145 |
| **Recettes totales ($)** | 5 029 | 5 190 | 3 068 | 3 978 | 4 061 |
| Versements hypothécaires ($) | 1 366 | 4 527 | 6 194 | 5 910 | 7 956 |
| Intervalle ($) | 618 - 4 382 | 3 261 - 13 391 | 4 770 - 10 673 | 1 864 - 7 863 | 5 832 - 12 518 |
| Services publics ($) | 708 | 757 | 766 | 643 | 958 |
| Intervalle ($) | 451 - 1 018 | 191 - 4 740 | 88 - 2 250 | 43 - 1 952 | 164 - 2 272 |
| Entretien ($) | 772 | 766 | 565 | 1 273 | 1 403 |
| Intervalle ($) | 264 - 2 734 | 466 - 969 | 390 - 1 988 | 666 - 5 ,325 | 391 - 5 542 |
| Impôts et taxes ($) | 571 | 1 111 | 907 | 1 138 | 1 188 |
| Intervalle ($) | 88 - 85 | 400 - 1 653 | 536 - 1 677 | 504 - 1 460 | 525 - 1 957 |
| Administration ($) | 724 | 523 | 479 | 1 319 | 1 371 |
| Intervalle ($) | 141 - 2 902 | 287 - 2 447 | 249 - 778 | 746 - 2 239 | 731 - 3 374 |
| Contributions à la réserve de remplacement ($) | 302 | 245 | 173 | 460 | 534 |
| Intervalle ($) | 0 - 484 | 71 - 676 | 0 - 605 | 0 - 1 286 | 389 - 671 |
| Autres frais ($) | 2 449 | 764 | 608 | 676 | 698 |
| Intervalle ($) | 157 - 19 992 | 332 - 1 344 | 200 - 2 212 | 103 - 1 311 | 71 - 1 036 |
| **Coûts totaux ($)** | 6 892 | 8 693 | 9 692 | 11 420 | 14 108 |
| Intervalle ($) | 2 989 - 2 5815 | 6 874 - 23 053 | 8 231 - 18 857 | 5 456 - 18 414 | 10 535 - 25 976 |

Note : les intervalles se rapportent aux moyennes provinciales et territoriales

Les coûts par logement dans le cadre des trois programmes de logement sans but lucratif ont changé de façon modérée, en dollars constants, de 1990 à 1994. Pour le programme de 1973, l'augmentation réelle des coûts est attribuable à la hausse des frais d'entretien et des frais de services publics. Pour la version de 1978, les frais d'entretien et les frais de services publics ont également augmenté, mais cette augmentation est compensée par une baisse plus importante des

frais hypothécaires. La même tendance s'applique au Programme de logement sans but lucratif de 1986.

Les coûts réels d'un logement du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1978 ont régressé modérément, en dollars constants, de 1990 à 1994 à l'échelle nationale et ce, principalement en raison d'une baisse graduelle des frais hypothécaires et des récentes réductions des frais d'entretien. Dans le programme de 1986, les coûts par logement en dollars constants ont été stables. Bien que les frais hypothécaires aient régressé constamment pour ce programme, la plupart des autres éléments de coût ont légèrement augmenté, ce qui a annulé ces épargnes.

## 6.3 Caractéristiques des ensembles

La présente section analyse les coûts du logement sans but lucratif et du logement pour Autochtones en milieu urbain selon certains facteurs susceptibles d'influencer le niveau des coûts.

**Logements publics et logements privés**

Le coût total par logement dans le cadre des programmes de logement sans but lucratif antérieurs à 1986, exprimés en moyennes nationales, est à peu près le même pour les logements sans but lucratif privés que pour les logements sans but lucratif publics, quoique ces derniers soient légèrement plus coûteux en raison principalement des frais hypothécaires. On observe des écarts importants d'une province à l'autre pour les plus anciennes versions des programmes, et surtout dans la catégorie « autres coûts ». Les logements sans but lucratif privés sont notablement plus coûteux que les logements sans but lucratif publics dans le cadre du programme de 1986 dans toutes les provinces sauf deux d'entre elles, en raison surtout des frais d'entretien et des frais hypothécaires. La conception du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain ne permet pas de comparer les groupes de parrainage publics avec les groupes de parrainage privés.

**Types de logement**

Dans le cadre du Programme pour Autochtones en milieu urbain et du Programme sans but lucratif de 1986, ce sont les appartements qui sont le type de logements le moins coûteux, tandis que les logements jumelés (sans but lucratif) ou les logements individuels (pour Autochtones en milieu urbain) ont été le type de logements le plus coûteux. Cet écart de coûts sont principalement attribuables aux frais hypothécaires, aux taxes foncières et aux autres taxes et, dans une certaine mesure, aux frais d'entretien. Par contre, dans les plus anciennes versions du Programme de logement sans but lucratif et du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain, les types de logements les plus coûteux sont les «autres logements» et les appartements et les moins coûteux, les logements individuels. Les frais sont élevés dans la catégorie « autres coûts » pour le Programme de logement sans but lucratif et pour les postes frais hypothécaires, frais d'entretien et « autres coûts » dans le cas du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain.

**Type d'acquisition**

À l'échelle nationale, les logements neufs acquis dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif de 1986 sont beaucoup plus coûteux que les logements existants. Comme on pouvait s'y attendre, la principale différence entre ces deux formes de logement se rapporte aux frais hypothécaires. Les taxes sont également plus élevées pour les logements neufs. Bien entendu, les frais d'entretien des logements existants sont légèrement plus élevés. Dans le cadre du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1986, les logements existants sont, en moyenne, légèrement plus coûteux que ceux acquis alors qu'ils étaient neufs. Dans ce cas, le coût additionnel des frais d'entretien et des taxes des logements existants a dépassé le coût additionnel des frais hypothécaires des logements neufs.

**Âge de l'ensemble résidentiel**

En général, pour l'ensemble des programmes, plus les logements sont récents et plus les frais hypothécaires tendent à augmenter et les frais d'entretien à diminuer. Les frais hypothécaires constituent l'élément qui prédomine habituellement dans ce calcul, ce qui rend les logements récents généralement assez coûteux. Par exemple, la baisse des frais hypothécaires dans les années 90 dans le cas du Programme de logement sans but lucratif a entraîné une baisse générale des coûts. En revanche, les frais administratifs élevés ont gommé les économies de frais hypothécaires dans le cas des plus vieux ensembles produits dans le cadre des anciennes versions du Programme de logement sans but lucratif. Les frais d'administration varient peu d'une catégorie d'âge à l'autre pour les deux programmes de 1986.

**Taille de l'ensemble**

Pour les programmes de logement sans but lucratif, la taille de l'ensemble importe peu, sauf pour les plus grands ensembles des versions récentes des programmes. Les frais d'administration et d'entretien ne sont pas nécessairement inversement proportionnels à la taille des ensembles, bien qu'il semble que ce soit le cas dans la version la plus récente du programme. Il semble que des économies n'aient été réalisées sur les coûts en immobilisations que par les plus gros ensembles, et encore. Pour les deux versions du programme de logement pour Autochtones en milieu urbain, le coût total par logement est toutefois légèrement inférieur dans les ensembles comptant plus de logements. Ce sont les frais hypothécaires qui en sont la principale raison. Dans certains grands ensembles, certains économies additionnelles ont été réalisées pour les frais de services publics et les frais d'entretien.

**Marchés coûteux**

Le coût des logements sans but lucratif a tendance à être assez élevé dans les grands centres du pays, mais il y a également des cas où les coûts sont élevés dans les petits centres. Ces écarts sont prévisibles en raison des différences marquées des coûts d'un ensemble à l'autre. Nous nous sommes attardés aux coûts à Toronto et à Vancouver, en particulier, et avons observé qu'ils étaient assez élevés par rapport au reste des villes de l'Ontario et de la Colombie-Britannique et ce, principalement en raison des frais hypothécaires, des taxes, des frais d'entretien et des « autres

coûts ». Dans les deux versions du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain, les données selon les grandes régions urbaines indiquent que, règle générale, les coûts des ensembles ne sont pas plus élevés dans les grands centres qu'ailleurs. Lorsque les coûts sont élevés, à l'intérieur ou à l'extérieur des grands marchés, c'est généralement un effet des frais hypothécaires élevés et, souvent, des taxes. Ce sont souvent les frais d'entretien ou les frais d'administration élevés qui produisent des coûts élevés par logement.

**Type de clients**

En général, pour les trois versions du Programme de logement sans but lucratif, les frais hypothécaires et les taxes sont modérément plus élevés dans les ensembles résidentiels destinés aux jeunes familles et aux personnes seules plutôt qu'aux personnes âgées. Les frais d'entretien étaient également un peu plus élevés pour ce type d'ensembles résidentiels par rapport aux ensembles de personnes âgées. Aucune tendance particulière n'est ressortie relativement aux frais d'administration. Nous n'avons pas effectué d'analyse des coûts par type de clients pour les programmes de logement pour Autochtones en milieu urbain, car presque tous les ensembles résidentiels logent des familles.

## 6.4 Comparaisons entre ensembles aux frais élevés et ensembles aux frais peu élevés

En comparant les logements dont les coûts sont les plus élevés et ceux dont les coûts le sont le moins pour les trois programmes de logement sans but lucratif, on observe des écarts importants pour les frais hypothécaires, les frais d'entretien, les impôts fonciers et les autres taxes. En ce qui concerne le programme de 1973, les frais d'administration et les « autres coûts » sont responsables d'une grande partie de l'écart touchant le coût total (les « autres coûts » sont 19,7 fois plus élevés dans les ensembles accusant des coûts élevés). Le chiffre élevé des « autres coûts » provient en partie de l'inscription du coût des services médicaux dans certains ensembles résidentiels pour personnes âgées qui offrent aux aînés des soins de santé en plus de l'hébergement ordinaire.

Dans les programmes de logement pour Autochtones en milieu urbain, les principales différences entre les ensembles résidentiels dont les coûts sont élevés et ceux dont les coûts sont faibles proviennent dans l'ordre des frais hypothécaires, des frais d'entretien et des frais de services publics.

Ces résultats indiquent que, à l'exception du Programme de logement sans but lucratif de 1973, les coûts totaux par logement dépendent surtout d'éléments que l'on ne peut maîtriser : les frais hypothécaires, les taxes foncières et autres taxes (logements sans but lucratif) et, dans une certaine mesure, les frais d'entretien (sans but lucratif et Autochtones en milieu urbain) et les frais de services publics (programmes de logement pour Autochtones en milieu urbain). Les importantes fluctuations des frais administratifs et, dans certains cas, des « autres coûts » dans le Programme de logement sans but lucratif de 1973 indiquent que certains organismes de

parrainage arrivent à beaucoup mieux gérer les coûts lorsque ceux-ci touchent le logement plutôt que d'autres services.

D'après l'analyse qui précède, il semble qu'un bon nombre d'ensembles relevant des programmes de logement sans but lucratif et de logement pour Autochtones en milieu urbain fonctionnant à l'heure actuelle avec des coûts élevés risquent fort de continuer ainsi, à cause des frais hypothécaires. Les ensembles résidentiels dont les frais d'entretien ou d'autres dépenses sont élevés et qui pourraient réaliser des économies ultérieures, les ensembles dont les parrains pourraient investir dans des systèmes leur permettant de mieux contrôler les frais de services publics et les organismes de parrainage qui peuvent rationaliser leurs frais administratifs font exception à la règle qui précède.

En analysant les caractéristiques des logements sans but lucratif dont les coûts sont élevés et ceux dont les coûts sont faibles, on observe certaines tendances. Par exemple, les logements dont les coûts sont élevés se trouvent davantage dans de gros immeubles d'appartements acquis à l'état neuf, situés dans des grandes villes et accueillant des personnes non âgées, tandis que les logements dont les coûts sont faibles se trouvent surtout dans les petits ensembles acquis sur le marché de la revente et logeant des personnes âgées.

La plupart des ensembles pour Autochtones en milieu urbain dont les coûts sont élevés se trouvent en Ontario et en Colombie-Britannique, alors que la plupart des ensembles de logements pour Autochtones en milieu urbain dont les coûts sont faibles se trouvent dans les Prairies. Les ensembles pour Autochtones urbains dont les frais sont soit très élevés ou très faibles ne se trouvent pas dans des centres urbains particuliers. La seule caractéristique qui établit un rapport net avec des coûts extrêmes pour les ensembles résidentiels pour Autochtones en milieu urbain est la taille de l'ensemble, ce qui laisse supposer que les grands ensembles risquent moins d'avoir des coûts élevés et ont plus de chance de se trouver dans la catégorie des logements dont les coûts sont faibles (une tendance qui diffère de celle que nous avons observée pour les ensembles sans but lucratif).

## 6.5 Comparaison avec les frais d'exploitation des logements du marché

### Comparaison des frais d'exploitation des ensembles sans but lucratif avec les frais d'exploitation des logements du marché

À l'aide des données de 1994 sur les normes du marché locatif privé dans cinq régions métropolitaines, on a déterminé que le total des frais d'exploitation des logements sans but lucratif du programme de 1986 avec et sans réserves de remplacement est conforme aux limites normales des ensembles résidentiels privés dans tous les centres.[4] Les frais de fonctionnement totaux pour

[4] Dans cette analyse, nous n'avons pas tenu compte des frais d'amortissement. Les données sur le marché proviennent des normes des succursales de la SCHL aux fins de souscription d'assurance des logements du marché. Les données de référence ayant servi à la comparaison avec les logements sans but lucratif touchaient des logements locatifs de

les programmes d'avant 1986, sans tenir compte des contributions aux réserves de remplacement, respectent également les normes des ensembles résidentiels privés, sauf dans deux des cinq régions métropolitaines. Dans une ville, le dépassement des coûts est principalement attribué à un montant élevé dans la catégorie des « autres coûts » (particulièrement pour le programme de 1973), aux frais de conciergerie et aux frais d'entretien. Dans l'autre de ces deux villes, les logements du programme de 1978 accusaient des coûts légèrement supérieurs à ceux des ensembles privés en raison principalement du fait que les coûts de toutes les catégories approchaient la fourchette supérieure de ceux du secteur privé et du fait que les services publics, l'entretien, les « autres coûts » et les services de conciergerie étaient légèrement supérieurs aux mêmes coûts du secteur privé. Dans les autres centres, les « autres coûts » tendent aussi à constituer un facteur important.

Les frais d'entretien pour les ensembles des programmes de logement sans but lucratif antérieurs à 1986 ont tendance à être supérieurs à la norme du marché privé, mais ils ne le sont que dans une ville dans la version de 1986. Pour les programmes antérieurs à 1986, les frais d'administration sont habituellement identiques à ceux du marché privé, et ils sont du même ordre que ceux du marché privé pour les programmes de 1986. Les frais de services publics respectent la norme du secteur privé dans tous les centres, sauf un. Le montant des taxes respecte toujours la norme du marché privé.

En comparant les coûts assumés par les propriétaires-occupants de logements du même type que ceux qu'on trouve dans les ensembles de logements sans but lucratif pour l'année 1990, on s'aperçoit que dans deux des trois régions urbaines les frais d'exploitation de logements sans but lucratif sont inférieurs aux frais correspondants des propriétaires-occupants même en tenant compte des frais d'administration.[5] Dans une troisième région, les frais des logements sans but lucratif étaient supérieurs aux frais assumés par les propriétaires-occupants pour les programmes antérieurs à 1986, et ce, principalement en raison des niveaux élevés des « autres coûts » dans le programme de 1973 et des frais élevés d'entretien.

**Comparaison des frais d'exploitation entre les ensembles pour Autochtones en milieu urbain et les immeubles du marché et les ensembles sans but lucratif**

Les frais d'exploitation des logements pour Autochtones en milieu urbain dans quatre centres urbains comportant un nombre assez élevé de logements pour Autochtones ont été comparés aux données sur les normes des frais d'exploitation d'ensembles de logements locatifs privés et aux frais d'exploitation des logements sans but lucratif pour l'année 1994.[6] La comparaison révèle que

même type que ce qu'on trouve typiquement dans les logements sans but lucratif (appartements dans des tours d'habitation, petits immeubles sans ascenseurs et maisons en bandes). Comme ces logements ne sont pas typiques des logements pour Autochtones, nous n'avons pas utilisé les données de référence sur les tours d'habitations dans la comparaison avec les frais du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain.

5 Ces données sont tirées de l'Enquête sur les frais de logement faisant partie de l'Enquête sur le revenu des ménages et l'équipement ménager de 1991 menée par Statistique Canada.

6 Dans la comparaison avec les logements pour Autochtones en milieu urbain, les données

les frais de fonctionnement totaux, sans les contributions aux réserves de remplacement, sont plus élevés que les données de référence des logements privés et plus élevés que les frais d'exploitation des logements sans but lucratif, et ce, dans trois des quatre centres. Presque chaque élément de coût dépasse le niveau des coûts de référence. Dans deux de ces trois centres, tous les éléments des frais d'exploitation, à l'exception des « autres coûts », des logements pour Autochtones en milieu urbain étaient supérieurs à ceux des logements sans but lucratif. Les coûts des logements sans but lucratif dans ces deux centres sont à l'intérieur de la norme du marché ou presque. Dans le troisième centre, où les coûts des logements pour Autochtones en milieu urbain semblent élevés par rapport à la norme du marché, les coûts des logements sans but lucratif se situent également très au-dessus de la norme. Dans ce cas, les coûts totaux des logements pour Autochtones en milieu urbain sont supérieurs à ceux des logements sans but lucratif antérieur à 1986 mais s'approchent de ceux des logements sans but lucratif de 1986. Dans le quatrième centre, les coûts totaux de fonctionnement des logements pour Autochtones en milieu urbain, sans les contributions aux réserves de remplacement, sont à l'intérieur des coûts de référence du marché privé à l'exception des frais d'entretien et, pour le programme de 1978, des « autres coûts », qui sont élevés par rapport à la norme du marché, bien que les autres éléments de coût tendent à se situer dans la partie supérieure de la norme. Les coûts des logements du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1978 sont un peu élevés par rapport à ceux des logements sans but lucratif du marché, tandis que les coûts des logements du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1986 sont identiques ou inférieurs aux coûts des logements sans but lucratif.

Cette analyse confirme l'observation inspirée des données nationales, soit que les logements du Programme pour Autochtones en milieu urbain ont des frais d'exploitation plus élevés que ceux des logements sans but lucratif. Comme les logements pour Autochtones en milieu urbain tendent à être plus coûteux que ceux du marché et que ceux du Programme de logement sans but lucratif dans certains marchés donnés, cela laisse supposer que l'emplacement n'est pas le seul facteur contribuant à cette situation. Toutefois, comme le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain est conçu pour être davantage axé sur les clients que le Programme de logement sans but lucratif, il faut donc s'attendre à ce que les frais d'administration et les frais de personnel, comme ceux qui s'appliquent aux conseillers des locataires, soient plus élevés.

## 6.6 Efficience de l'aide au logement sans but lucratif et du supplément au loyer

Cette section examine l'efficience relative de l'aide des programmes de logement sans but lucratif et de supplément au loyer, d'après un survol des plus récentes études canadiennes.

Le Programme de logement sans but lucratif et le Programme de supplément au loyer constituent deux modèles très différents de production de logements sociaux. Dans le modèle sans but lucratif, la subvention nécessaire correspond à la différence entre les frais d'exploitation de l'ensemble et ses recettes. Les recettes de l'ensemble, c'est-à-dire ses loyers, représentent 25 à 30 % des revenus des locataires. En revanche, les subventions nécessaires dans le cadre du

de référence sur les tours d'habitation n'ont pas été incluses.

Programme de supplément au loyer se fondent sur la différence entre les loyers du marché et les loyers réels, qui représentent aussi 25 à 30 % des revenus des locataires. Ce qui distingue donc nettement les besoins de subvention pour ces deux programmes, c'est la différence entre les loyers du marché et les frais d'exploitation totaux pour un logement équivalent.

Une étude théorique de 1990 utilisait un modèle standard de marché du logement locatif.[7] L'analyse comparait le coût global (durée utile) de production d'un logement avec LPR (hypothétique) dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif au coût global de production du même logement dans le cadre du Programme de supplément au loyer, ce qui nous a permis de neutraliser la variable qualité du logement. Pour ce faire, nous avons comparé l'écart entre les loyers du marché et les loyers économiques à l'aide de diverses hypothèses touchant les taux d'intérêt hypothécaires et les taux d'augmentation des loyers et des coûts. Nous avons présumé que la valeur résiduelle du logement sans but lucratif au terme de l'accord s'établissait à zéro. Par loyer économique, on entend un loyer équivalant précisément aux frais d'exploitation d'un ensemble locatif, notamment l'amortissement du capital.

Les résultats de l'analyse ont indiqué que, en utilisant la valeur non indexée (au lieu de la valeur actualisée), le choix du programme ayant le meilleur coût-efficacité dépendait de l'état du marché local. La situation dans la plupart des marchés au cours des 20 dernières années (jusqu'en 1990) a fait en sorte que le Programme de logement sans but lucratif a été le programme le plus efficient dans presque tous les cas, en valeurs non indexées. Le coût annuel du logement sans but lucratif serait inférieur à celui du logement de supplément au loyer la 25e année (sur 35) pour les taux d'intérêt et les taux d'augmentation des coûts et des loyers observés. Si les taux de croissance des loyers et des coûts sont inférieurs, le logement de supplément au loyer deviendrait plus économique pour l'ensemble de la période de comparaison.

En valeurs nettes actualisées, si nous présumons que les marchés sont parfaitement concurrentiels et que le logement sans but lucratif cesserait d'être utilisé à la fin de l'accord, les logements sans but lucratif avec LPR ne seraient jamais le programme le plus rentable de ce modèle. Au mieux, si le logement sans but lucratif devait continuer d'être exploité indéfiniment sans y faire aucune réparation ni rénovation, le coût total des logements pour la durée de l'accord serait le même pour le supplément au loyer et pour le logement sans but lucratif.

Dans une étude réalisée en 1993, on compare le coût global (durée utile) d'un ensemble de logements sans but lucratif aux coûts versés par une allocation-logement pour permettre à un ménage de demeurer dans son logement.[8] Cette étude a révélé qu'un Programme de logement sans but lucratif était beaucoup plus coûteux en valeurs non indexées qu'un Programme d'allocation-logement. À l'aide de valeurs hypothétiques pour l'inflation et les taux hypothécaires, l'étude a conclu qu'un programme de logement sans but lucratif à n'importe quel moment de cette période d'amortissement de 35 ans engagerait des coûts annuels plus élevés qu'un programme

[7] *Cost-Effective Program Choice*, Institute for Policy Analysis, Université de Toronto, SCHL, 1990.

[8] « Comparison of the Long-Term Cost of Shelter Allowances and Non-Profit Housing », Toronto, Clayton Research Associates Ltd., pour le compte de la Fair Rental Policy Organization of Ontario, 1993.

d'allocation-logement, et plus particulièrement si l'on tient compte de la remise de l'intérêt sur les coûts plus élevés du logement sans but lucratif au cours de cette période. Lorsque la créance hypothécaire est remboursée, les frais d'exploitation annuels des logements sans but lucratif deviennent moins élevés que ceux des logements avec allocation-logement. Cette constatation ainsi que la valeur résiduelle des ensembles de logements sans but lucratif n'ont toutefois pas suffi à modifier les conclusions sur l'efficience relative des deux approches pour toute la durée de la période.

Toutefois, ces deux programmes offriraient des avantages différents aux participants, car les coûts d'allocation-logement ont été établis pour des bénéficiaires qui continuent d'habiter leur logement actuel dont les loyers et la qualité risqueraient d'être bien inférieurs. Pour cette raison, les coûts de la première année pour les logements assujettis à l'allocation-logement sont tellement bas qu'aucune hypothèse raisonnable touchant l'inflation et les taux d'intérêt ne pourrait permettre aux logements sans but lucratif d'être plus efficients au cours de la période, même en valeur non indexée. Cependant, ces conclusions ne s'appliqueraient pas directement à une comparaison de l'efficience de l'aide versée dans le cadre des logements sans but lucratif avec l'aide versée dans le cadre du supplément au loyer si les logements en cause sont de qualité équivalente.

Une étude réalisée par la SCHL en 1994 utilisait des données sur les coûts des ensembles de logement social et les ensembles de logements locatifs du marché.[9] Dans l'étude, on comparait la somme des coûts annuels totaux en valeur non indexée (principal, intérêt et frais d'exploitation) d'un certain nombre d'ensembles de logement social à la somme des loyers annuels d'un certain nombre d'ensembles de logements du marché comparables pour une période donnée (15 à 20 ans). Cette analyse a été réalisée séparément pour quatre centres urbains. On a tenté de s'assurer que les ensembles de logement social et du marché étaient comparables pour ce qui est du nombre et du type de logements, de l'emplacement et des commodités.

Les principales constatations de l'étude sont que l'aide versée aux logements sans but lucratif ayant fait l'objet d'un engagement dans les années 70 à Toronto et à Halifax a été moins coûteuse que celle versée dans le cadre du supplément au loyer, alors qu'à Montréal et à Winnipeg, on observe le phénomène inverse. Les frais totaux du logement social étaient souvent inférieurs, analogues ou seulement légèrement supérieurs aux loyers du marché la première année de fonctionnement d'ensembles résidentiels comparables au milieu des années 70. Cette situation est principalement attribuable aux faibles frais de financement[10] et aux coûts peu élevés des terrains et de la construction.[11] Les taux de croissance des coûts et des loyers du marché ont eu d'importantes répercussions sur les coûts relatifs de l'aide axée sur l'offre et sur la demande pour la période étudiée (milieu des années 70 aux années 90). Dans les années 70, les faibles coûts du financement à long terme pour le logement social ont compensé la croissance rapide des coûts.

9 « Social Housing Cost Comparison — Draft Report » (non publié) SCHL, 1994.

10 Le financement à long terme offert au logement social dans les années 70 n'était plus disponible dans les années 90 et a été remplacé par un financement renouvelable tous les cinq ans.

11 On ne peut pas établir clairement si tous les coûts de principal et d'intérêt des logements sans but lucratif étaient inclus ou si ces montants ne comprenaient pas la subvention initiale.

La mesure avec laquelle ces résultats peuvent être appliqués dans l'avenir dépend des mêmes facteurs qui se sont révélés importants (frais totaux la première année et loyers du marché ainsi que leur taux de croissance ultérieur) et qui peuvent changer. Le rapport relève également que la clé du rapport des coûts, c'est la qualité relative des ensembles de logement social et du marché. Les ensembles de logement social étudiés ont été construits dans les années 70 et étaient du même âge et de la même qualité que les ensembles du marché privé auxquels ils ont été comparés. Si la qualité des logements sans but lucratif était supérieure à celle des logements du supplément au loyer (typiquement des logements existants plutôt que des logements neufs), alors l'aide versée dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif serait une solution plus coûteuse que l'aide versée dans le cadre du Programme de supplément au loyer pour le parc résidentiel existant.

Dans le cadre d'une étude menée en vertu de la partie IX et présentée à la SCHL par l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine et les Associés de recherche Ekos, on a sélectionné quelques paires analogues d'ensembles de logements sans but lucratif et d'ensembles locatifs du marché (six dans la région de Vancouver et quatre dans la région d'Ottawa) et on a collecté des données chronologiques sur leurs frais et leurs loyers.[12] On a fait des rajustements pour neutraliser l'effet des subventions sur les coûts du logement sans but lucratif afin de pouvoir calculer des frais annuels qui soient comparables aux loyers annuels demandés pour les logements locatifs privés. On a ensuite simulé le versement d'une subvention annuelle afin de réduire les frais d'exploitation annuels des logements sans but lucratif et les loyers annuels des logements locatifs privés à 30 % du revenu d'un ménage à faible revenu, et ce, sur une période de 25 ans. Lorsque les données dont on disposait ne s'étendaient pas sur un nombre suffisant d'années, on a fait des projections en appliquant un taux d'inflation hypothétique de 2 %. On a ensuite analysé un certain nombre d'indicateurs, notamment le temps nécessaire pour que le coût de la subvention au logement sans but lucratif deviennent inférieur au coût de la subvention au logement locatif privé, le montant de la subvention à la 25e année et le coût de la subvention pour 25 ans en dollars non indexés et en dollars réels (constants).

L'étude a démontré que, pour les dix comparaisons, les loyers d'équilibre des logements sans but lucratif commençaient à un point plus élevé que les loyers privés, mais augmentaient ensuite plus lentement que les loyers du marché. Dans neuf comparaisons sur dix, les loyers des logements sans but lucratif devenaient inférieurs aux loyers du marché entre la quatrième et la dix-huitième année d'exploitation. L'étude a prouvé qu'au cours des deux dernières décennies, le logement sans but lucratif s'est avéré plus efficient dans neuf des dix comparaisons. Le rapport précise que même si les résultats ne reposent que sur un faible nombre de cas comparatifs, la constance des données suggère que l'on pourrait généraliser les conclusions à d'autres marchés. « On pourra relever des différences régionales, mais la conclusion générale selon laquelle les ensembles sans but lucratif sont moins coûteux et permettent de plus grandes économies avec le temps est très solide. »

Les études qui fondent leurs résultats sur la comparaison des coûts en valeur actualisée nette ont tendance à favoriser l'aide versée dans le cadre du Programme de supplément au loyer, car dans le cas typique les frais totaux dépassent les loyers du marché pour un logement équivalent dans les

12 Cost-effective Housing; A Comparison of Non-profit and Market Housing

premières années puis les loyers du marché augmentent plus rapidement que les frais totaux. Par conséquent, l'aide versée dans le cadre du Programme de supplément au loyer est de plus en plus coûteuse à mesure que les années passent, un phénomène qui est assez fortement minimisé avec la méthode de la valeur actualisée. Lorsque les calculs sont faits en dollars non indexés, on établit que l'aide au logement sans but lucratif est moins coûteuse que le supplément au loyer, pour autant que les loyers du marché augmentent plus rapidement que les frais totaux des ensembles sans but lucratif. On obtient ce résultat même lorsque les frais de la première année des ensembles sans but lucratif sont notablement plus élevés que les loyers du marché.

On ne peut pas manifestement pas dégager un consensus parmi les études examinées dans la cadre de la présente évaluation, en raison, pour une bonne part, des divergences quant à la meilleure méthodologie à adopter. Dans l'état actuel des connaissances, on ne peut donc conclure que la plus grande efficience d'une forme d'aide par rapport à une autre n'est pas démontrée.

# Résumé des principales constations

## 7.1 Clientèles cibles

1. Le Programme de logement sans but lucratif, le Programme de supplément au loyer et le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain atteignent bien leurs clientèles cibles respectives et servent les Canadiens à faible revenu.

2. Plus de la moitié des locataires de l'ensemble des programmes avaient des revenus inférieurs à 15 000 $, la moyenne s'établissant entre environ 10 000 $ pour les locataires du Programme de supplément au loyer et à peine 20 000 $ pour ceux du Programme de logement sans but lucratif de 1978, qui se caractérise par une diversité de revenus. Le Programme de supplément au loyer sert les clients ayant les plus faibles revenus.

3. Plus de 90 % des locataires de tous les programmes ont des revenus inférieurs aux plafonds de revenus déterminant les besoins impérieux (PRBI), à l'exception du Programme de logement sans but lucratif de 1978, où 78 % des locataires se trouvaient dans cette situation. Le ciblage exclusif des ménages ayant des besoins impérieux dans les versions des programmes de 1986 a eu pour effet d'accroître le pourcentage de logements destinés aux clients ayant des besoins impérieux de logement par rapport aux versions des programmes antérieurs à 1986.

4. Le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain était bien ciblé sur les ménages ayant des membres autochtones, alors que le Programme de logement sans but lucratif et le Programme de supplément au loyer offraient de l'aide aux ménages autochtones en fonction des besoins établis.

5. Si l'on compare aux logements du secteur privé, une plus forte proportion de logements sociaux sont occupés par des ménages comptant au moins une personne handicapée. La plupart de ces logements (plus de 90 % dans le logement sans but lucratif) sont adaptés pour répondre à leurs besoins.

6. Ces programmes servent un éventail de catégories de ménages correspondant aux types d'ensembles et de logements aidés. Les programmes de 1986 servent une proportion de ménages d'aînés et de familles qui correspond de très près à leurs parts respectives des besoins, conformément aux objectifs de 1986. Cela représente un virage important par rapport à la combinaison de clients servis en application des versions antérieures des programmes.

## 7.2 Qualité de la vie

1. Les résidents des programmes de logement social en milieu urbain semblent très satisfaits en général de leur logement, quoique les résidents du Programme de supplément au loyer semblent un peu moins satisfaits que les résidents des autres programmes.

2. Le logement social en milieu urbain a permis d'offrir aux résidents un meilleur logement quant à la taille et à la qualité. Conformément aux évaluations antérieures du logement social, un pourcentage élevé de résidents continuent d'être confrontés à un problème d'abordabilité. Par contre, dans le cadre du Programme pour Autochtones en milieu urbain, il semble y avoir de nombreux logements défectueux.

3. En plus des améliorations apportées aux conditions de logement, les programmes de logement sans but lucratif ont contribué à améliorer de beaucoup le bien-être social des résidents, comme le montrent l'accroissement de leurs réseaux sociaux, leur participation à la collectivité et leurs sentiments personnels de sécurité. Les retombées des programmes de supplément au loyer dans ces domaines ont été beaucoup plus modestes, alors que le Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain a surclassé les autres programmes dans plusieurs indicateurs de bien-être psychologique.

4. Règle générale, les programmes de logement social en milieu urbain n'offrent pas aux résidents non aînés des stimulants et des occasions d'améliorer leur autonomie économique à long terme.

## 7.3 État des logements

1. L'état matériel des logements offerts dans le cadre de ces programmes varie considérablement. La plupart des logements sans but lucratif sont en bon état et n'ont besoin que de légères réparations. Les réparations qu'il faut effectuer aux logements du Programme de supplément au loyer sont analogues à celles dont ont besoin les logements locatifs privés. Les logements pour Autochtones en milieu urbain sont dans un moins bon état que les autres logements occupés par les ménages autochtones vivant à l'extérieur des réserves ou des collectivités autochtones et, selon l'évaluation faite par les résidents, un logement sur cinq a besoin de réparations majeures.

2. Le coût moyen des réparations effectuées est le plus bas pour les logements du Programme sans but lucratif (de 402 $ à 783 $ par logement d'un programme à l'autre), modéré pour les logements du Programme de supplément au loyer (907 $ par logement) et le plus élevé pour les logements d'Autochtones en milieu urbain (plus de 2 000 $ par logement).

3. Les besoins de réparation fluctuent selon le type de bâtiment et la méthode de production. Par exemple, le coût estimatif des réparations est deux à trois fois plus élevé pour les ensembles résidentiels aménagés après acquisition et rénovation que pour les ensembles nouvellement construits et pour les logements avec entrée privée par rapport aux immeubles d'appartements.

Le coût plus élevé des réparations à effectuer dans le parc de logements pour Autochtones en milieu urbain est attribuable au type de logements (de plus grande taille, pour familles, avec une plus forte proportion de propriétés achetées que dans le parc de logements sans but lucratif).

4. La plupart des ensembles de logements sans but lucratif et de logements pour Autochtones en milieu urbain ont des fonds de réserve de remplacement suffisants pour couvrir les coûts de réparations majeures. Les fonds de réserve des ensembles de logements sans but lucratif s'établissent en moyenne à 1 285 $ par logement pour le programme de 1973 et à 1 799 $ par logement pour le programme de 1978. Les fonds de réserve des organismes de parrainage de logements pour Autochtones en milieu urbain sont analogues, s'établissant en moyenne à plus de 1 300 $ par logement pour les deux programmes. Les ensembles de logements sans but lucratif publics ont nettement moins fréquemment des réserves que les ensembles du secteur privé parce que plusieurs provinces ont dégagé des crédits spéciaux pour le financement des réparations.

5. Pour 85 % des logements sans but lucratif privé et 33 % des logements pour Autochtones en milieu urbain, les réserves de remplacement dépassent les besoins de réparation. Ces données indiquent des réserves satisfaisantes pour les réparations à court et à moyen terme pour le logement sans but lucratif, mais il faudrait mener des recherches supplémentaires pour déterminer si elles répondent aux besoins à plus long terme.

## 7.4 Efficacité de la gestion

1. Les gestionnaires de portefeuille de la SCHL estiment qu'environ 80 % des ensembles du Programme de logement sans but lucratif administré par la SCHL et 65 % des ensembles du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain sont bien ou très bien gérés par les organismes de parrainage. Ils estiment qu'un organisme de parrainage sur dix du logement sans but lucratif et un organisme de parrainage sur six du logement pour Autochtones en milieu urbain sont aux prises avec de graves problèmes de gestion.

2. Un peu moins de la moitié des administrateurs d'ensembles résidentiels ont admis avoir des difficultés dans un secteur de gestion et un peu moins de 10 % ont avoué avoir de graves difficultés dans un domaine ou un autre. Les gestionnaires appliquant d'anciennes versions de programme risquent davantage de signaler des problèmes de réparation et d'entretien, tandis que les administrateurs d'ensembles résidentiels des programmes de 1986 risquent davantage d'avoir des problèmes de perception de loyer. La perception des loyers est considérée comme un problème de taille dans le cadre du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain.

3. Les gestionnaires de portefeuille de la SCHL ont indiqué qu'environ 11 % du portefeuille d'ensembles sans but lucratif administrés par la SCHL ont connu des difficultés financières au cours des cinq dernières années, alors que 5 % ont eu des difficultés telles qu'il a fallu appliquer intégralement le processus de sauvetage financier. Un pourcentage sensiblement

plus élevé de gestionnaires d'ensembles ont révélé avoir connu certaines difficultés financières au cours des cinq dernières années. Certains gestionnaires d'ensembles du programme de 1978 relevant de l'article 95 ont mentionné que la réduction de la subvention dans le cas d'un renouvellement hypothécaire à un taux d'intérêt moindre les inquiétait beaucoup à long terme. On estime également que la mauvaise gestion des ensembles, la conjoncture des marchés locaux de l'habitation, ainsi que le type, l'état des immeubles et les problèmes touchant la taille des logements sont des facteurs qui contribuent à amplifier les difficultés financières.

4. La plupart des gestionnaires d'ensembles du Programme de supplément au loyer et du Programme de logement sans but lucratif se disent satisfaits de tous les aspects de leur programme, alors qu'environ la moitié des administrateurs d'ensembles du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain font la même affirmation. La préoccupation la plus fréquente des administrateurs d'ensembles du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain et du Programme de logement sans but lucratif touche l'insuffisance de formation des employés et des membres du conseil d'administration. Le tiers des administrateurs dans chacun de ces deux programmes se sont montrés insatisfaits dans une certaine mesure de la formation offerte. Les propriétaires-bailleurs participant au Programme de supplément au loyer indiquent plus souvent des problèmes touchant la sélection des locataires.

5. Les locataires des programmes de logement social en milieu urbain ne participent pas davantage à la gestion de leur logement que ceux qui habitent un logement locatif privé. Parmi les activités auxquelles les locataires peuvent prendre part, mentionnons la participation à des associations de locataire ou à des conseils d'administration (le Programme de logement sans but lucratif de 1986 en Ontario exige toutefois que les locataires soient représentés au conseil d'administration).

## 7.5 Frais et efficience

1. Les frais d'exploitation moyen pour le Programme de logement sans but lucratif de 1973 étaient de 6 892 $, comparativement à 8 693 $ pour le programme de 1978 et 9 692 $ pour le programme de 1986. Les programmes postérieurs ont des coûts plus élevés parce que les frais hypothécaires sont plus importants (les coûts d'immobilisations étant plus élevés), tandis que les frais d'entretien et d'administration et les contributions à la réserve de remplacement sont plus élevés dans les programmes antérieurs. Toutes les composantes du coût moyen du Programme sans but lucratif de 1986 correspondent aux normes de souscription de la SCHL relatives aux immeubles locatifs privés dans chacun des cinq grands centres urbains étudiés. Les programmes antérieurs à 1986 dépassent les normes dans deux des cinq grands centres urbains, les frais d'entretien dépassant la norme dans tous les centres.

2 Les frais d'exploitation moyens du Programme de logement pour Autochtones en milieu urbain de 1978 étaient de 11 420 $ en 1994, comparativement à 14 108 $ pour le

programme de 1986. Toutes les composantes sont plus élevées pour le programme de 1986, en particulier les frais hypothécaires et les services publics. Toutes les composantes du coût moyen pour les deux programmes (déduction faite des réserves de remplacement) dépassent les normes de souscription des logements collectifs de la SCHL pour les immeubles locatifs privés dans trois des quatre grands centres urbains étudiés. L'engagement d'un conseiller auprès des locataires, une caractéristique des programmes de logement pour Autochtones en milieu urbain, contribue à en augmenter les frais d'administration.

3. On peut expliquer une bonne part des écart entre un ensemble et un autre quant au coût total par logement par des facteurs que les gestionnaires d'ensembles ne peuvent maîtriser, comme les frais hypothécaires, l'impôt foncier et les autres taxes (logement sans but lucratif) et, dans une certaine mesure, les frais d'entretien (programmes sans but lucratif et pour Autochtones urbains). Dans le cadre du Programme sans but lucratif de 1973, les grands écarts quant aux frais d'administration et, dans certains ensembles, aux «autres frais» dénotent que certains groupes semblent pouvoir mieux gérer leurs frais, lorsque ceux-ci se rapportent à la gestion immobilière plutôt qu'aux autres services.

4. Beaucoup d'ensembles pour Autochtones en milieu urbain qui sont aux prises avec des frais élevés vont probablement demeurer dans la même situation parce que ces coûts sont principalement attribuables à leurs frais hypothécaires.

5. Les versions de 1986 des deux programmes sont canalisées exclusivement vers les ménages éprouvant des besoins impérieux de logement, et les subventions gouvernementales servent à combler la différence entre les frais d'exploitation et les loyers payés par les locataires correspondant à une proportion de 25 à 30 % de son revenu. Dans le cadre des programmes sans but lucratif et pour Autochtones en milieu urbain, les besoins de subvention sont notablement inférieurs parce que les frais d'exploitation sont moins élevés, pour le programme sans but lucratif de 1978, et que les recettes locatives sont plus importantes en raison de la diversité de revenu des locataires.

6. Les principaux facteurs expliquant les différences quant aux coûts de subvention sont l'écart initial entre les loyers du marché et les frais d'exploitation, de même que les taux d'augmentation relatifs des loyers et des coûts pour chaque programme sur une certaine période de temps. Normalement, les coûts de subvention du logement sans but lucratif sont initialement plus élevés que les coûts de subvention du programme de supplément au loyer, mais cette tendance s'inverse avec le temps. Les études qui comparent les frais de subvention en dollars d'origine donnent l'avantage au programme sans but lucratif, tandis que les études qui utilisent des dollars actualisés pour exprimer les coûts de subvention futurs donnent l'avantage au Programme de supplément de loyer.